

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE
DE LA
SOCIÉTÉ DES NATIONS
DEPUIS LA CRISE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 5 Décembre 1935, à 13 h. 30.

PAR

JACQUES LAMBERT

Diplômé de l'École des Sciences politiques.

Président : M. OUALID, professeur.

Suffragants { *MM. AFTALION, professeur.*
SCELLE, professeur.

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON ET C^{ie}

160, RUE SAINT-JACQUES

1935



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE
DE LA
SOCIÉTÉ DES NATIONS
DEPUIS LA CRISE

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE
DE LA
SOCIÉTÉ DES NATIONS
DEPUIS LA CRISE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 5 Décembre 1935, à 13 h. 30.

PAR

JACQUES LAMBERT

Diplômé de l'École des Sciences politiques.

Président : M. OUALID, professeur.

Suffragants { MM. AFTALION, professeur.
SCELLE, professeur.

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON ET C^{ie}

160, RUE SAINT-JACQUES

1935



LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

DE

LA SOCIÉTÉ DES NATIONS DEPUIS LA CRISE.

INTRODUCTION

Nous avons eu le dessein d'exposer la politique du Comité Économique de 1929 à 1933; c'est-à-dire au cours des premières années de ce qu'on a appelé « la grande dépression¹ ».

L'article 23 du Covenant impose aux États membres de la Société des Nations de prendre « les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les membres de la Société ».

Le 9 décembre, se conformant à ces prescriptions, l'assemblée de la Société des Nations reconnaissait « la nécessité d'une commission consultative économique et financière en vue de permettre à la Société des Nations de procéder d'une façon continue à l'élaboration des mesures que les membres de la Société sont appelés à prendre en vue du Pacte ». Il s'agissait des mesures que la Société des Nations allait être amenée à prendre en matière économique.

1. Lionel Robbins. *La grande dépression, 1929-1934* (Paris, 1935).

Cette commission consultative fut remplacée en 1921 par la « Commission économique et financière » qui s'est elle-même subdivisée en 1924 en deux comités : le Comité Économique et le Comité Financier¹.

Le Comité Économique est l'organe chargé par le Conseil de l'étude et de la préparation de toutes les questions économiques susceptibles d'un règlement international ; il doit également suivre l'exécution des décisions prises par l'assemblée, sa tâche principale, dira Streseman en 1927, est « l'étude et le développement des relations économiques entre les États ».

Un autre organe existe pour l'étude des questions économiques : c'est le Comité consultatif économique créé en 1927 par la Conférence Économique Internationale, de composition plus large que le Comité Économique et comprenant des représentants de l'Agriculture, de l'Industrie, etc. Chargé de suivre l'application des recommandations de la Conférence Internationale de 1927, il ne se réunit qu'à intervalles irréguliers².

Le Comité Économique est donc le nœud de l'organisation économique de la Société des Nations.

Doctrine et méthode du Comité Économique.

Le Comité Économique a fait sien le principe posé par l'article 23 du Pacte. Collaboration internationale des États pour la liberté des échanges, libre circulation des hommes,

1, Le Comité Financier dont la compétence devait être limitée à l'étude de questions spéciales telle que la restauration financière de certains pays a été amené à s'occuper de problèmes plus généraux (politique monétaire, endettement des États).

2. Voir les résolutions de la 8^e assemblée relative au Comité Economique et au Comité Consultatif Economique et le rapport de M. Loucheur présenté au nom de la 2^e Commission (24 septembre 1927).

des capitaux et des marchandises, telle est sa doctrine¹. Cette doctrine, dit-il, n'a jamais été contredite par les faits².

Pour obtenir des États la collaboration — le Comité Économique l'appelle « l'action concertée » — qui lui paraît indispensable, il n'a jamais adopté de règles fixes. Sa méthode est toute d'empirisme et de souplesse. Il ne veut pas se perdre dans l'étude des cas théoriques. Il n'y a pour lui, il le dit à maintes reprises, que des situations de faits, variables à l'infini et qui toutes sont susceptibles de compromis ; il n'examine que les « différents cas d'espèces ». « Le Comité estime, dit-il par exemple, que tous les commentaires dont il a accompagné la formule de la clause (de la nation la plus favorisée) pourraient être utilement complétés par le résultat de l'examen des cas d'espèces au sujet desquels des discussions ou des difficultés ont surgi³. »

De même, à propos des appellations d'origine, il estime qu'avant l'examen des moyens proposés, il doit se rendre compte « si une pareille tentative (l'élaboration d'une convention spéciale) répond à une nécessité réelle ressentie par un nombre considérable de pays, et d'autre part dans l'hypothèse où cette tentative devrait conduire à la protection d'un grand nombre d'articles, si elle ne finirait pas par causer une gêne considérable au commerce international⁴ ».

1. Le Comité Economique s'est toujours défendu d'avoir une doctrine dogmatiste, et il est douteux qu'il en est une. Si nous employons ce terme, c'est pour la commodité de l'exposé.

2. Rapport du Comité Economique au Conseil sur les travaux de la 36^e session (31 octobre 1931).

3. Rapport du Comité Economique sur les Travaux de la 34^e session (1931).

4. *Id.*

Aussi a-t-il toujours recours, préalablement à toute décision, à des consultations d'experts (sous-comité d'experts pour l'unification de la nomenclature douanière, sous-comité d'experts pour établir un rapport sur les marques d'origine, composé de fonctionnaires et d'exportateurs, etc.); pour la question agricole, en janvier 1934, il a consulté vingt-six experts. Pour l'étude de la clause de la nation la plus favorisée, il charge un sous-comité de compléter les données qu'il a recueillies. De même pour l'élaboration en 1932 de la procédure d'arbitrage et de conciliation en matière commerciale.

L'activité du Comité Économique.

Les rapports que le Comité Économique adresse au Conseil après chacune de ses sessions — en général trimestrielles — permettent de suivre les manifestations de son activité et d'en constater les résultats.

Nous n'avons pas à retracer les diverses phases de cette activité dont l'étude a déjà fait l'objet de plusieurs travaux. Nous nous bornerons à en marquer les caractères essentiels.

Le Comité Économique s'est d'abord préoccupé de rechercher les pratiques contraires au principe fondamental du paragraphe *e* de l'article 23 du Pacte proclamant la nécessité d'un équitable traitement du commerce¹ : pratiques commerciales frauduleuses (fausses marques relatives à l'origine des produits, signalements dolosifs); formalités douanières ayant un caractère arbitraire; application par un État membre de la Société des Nations d'un traitement

1. Nous verrons plus loin (chap. II) comment il entend l'équitable traitement du commerce.

oppressif ou injuste aux ressortissants, maisons de commerce ou sociétés des autres membres.

Dès 1921, le Comité Économique — qui s'appelait alors Comité Économique et Financier provisoire — s'élevait contre les restrictions imposées au libre cours du commerce et il demandait aux gouvernements responsables d'examiner toute politique de restrictions au point de vue international.

Il spécifie, à diverses reprises, qu'il ne veut pas s'aventurer dans le domaine de la politique douanière, des questions de tarifs ou de traites de commerce¹ parce qu'il « se rend parfaitement compte, dit-il, que la procédure douanière, telle qu'elle est appliquée dans les différents pays, repose en général sur un long développement historique²... ».

Il s'élève contre les prohibitions ou les restrictions. Mais il reconnaît que dans certains cas, il peut être nécessaire « de maintenir un système de prohibitions³ ».

La Convention de Madrid de 1911 sur la répression des fausses indications de provenance s'était à l'usage révélée inefficace. Dès 1922 M. Zumeta (Venezuela) avait attiré l'attention du Comité Économique sur le tort causé au commerce par la fabrication de produits, qui, « sans contrevenir aux règles qui régissent les marques de fabrique et les brevets n'en apparaissent pas moins comme des procédés frauduleux puisqu'ils donnent le change sur les qualités essentielles des produits⁴ ».

1. Voir la décision du Conseil du 30 janvier 1923 relative à la Conférence sur les formalités douanières.

2. Commentaire des propositions énoncées dans les divers articles du programme de la Conférence internationale sur les formalités douanières (1923).

3. Article 6 du projet révisé de la Conférence.

4. Procès-verbaux de la 2^e Commission 1922 (p. 52).

Le Comité Économique signale le danger : il convient de réprimer les fausses indications d'origine, mais il ne faut pas que sous ce prétexte les Etats en viennent à des mesures de renforcement des barrières douanières.

Au sujet du traitement à appliquer aux ressortissants étrangers et à leurs entreprises, il n'est pas douteux, dit-il, qu'il faille appliquer les principes posés par le Pacte. « Néanmoins, il a semblé au Comité que, dans les conditions actuelles, il n'y aurait aucune utilité à essayer de rédiger des recommandations d'ordre général et qu'il était préférable d'affirmer le caractère impératif du principe ¹. »

Il recommande l'octroi du traitement national en matière fiscale pour les personnes et les sociétés commerciales, industrielles, financières ou d'assurances. C'est une règle rigoureuse « sauf dérogations nécessitées par l'intérêt public ».

La question de l'égalité du traitement des étrangers (en dehors du point de vue fiscal) pour le commerce et l'industrie fut soulevée à nouveau en 1923 par le délégué du Japon qui demandait qu'ils puissent jouir du « même traitement que les nationaux de l'État ² ».

L'égalité de traitement en matière de droits civils et d'acquisition de biens se serait heurtée au refus formel des États qui pratiquent la règle de la réciprocité.

Le Comité Économique le comprit et décida, pour laisser mûrir la question, de commencer par réunir la documentation nécessaire.

En 1924, la question fut examinée de nouveau et le Comité décida « de limiter pour le moment son étude à la

1. Rapport du Comité Economique au Conseil en 1923 (p. 5).

2. Travaux du Comité Economique 1923 (2^e Commission, p. 60).

question des droits accordés ou à accorder aux étrangers déjà dûment admis dans un pays¹ ».

L'Italie, ne trouvant pas sur son sol ou dans son sous-sol les matières premières dont elle a besoin, souleva à l'assemblée de 1924 la question de l'abolition des prohibitions à l'importation et à l'exportation.

Le Comité Économique fit remarquer que le terrain à défricher était vaste. C'était toute la politique commerciale des États qui était en jeu. Il ne voulait pas s'aventurer imprudemment sur le terrain de la politique douanière. Il fallait craindre d'autre part que les dérogations réclamées par les États soient d'une importance et d'un nombre tels qu'il ne resterait pratiquement rien de la convention adoptée. La question fut donc laissée provisoirement en suspens.

La Conférence Internationale qui se réunit en 1927 à Genève donna comme directive au Comité Économique la lutte contre les tarifs douaniers. Nous avons dit qu'il s'y était refusé jusque-là, dans la crainte de difficultés insurmontables et parce qu'il était admis que les questions tarifaires ressortissaient à la souveraineté des États. Aussi M. Theunis qui présidait la Conférence se crut-il autorisé à dire dans une proclamation solennelle : « il y a lieu de considérer comme marquant une étape considérable dans l'évolution des idées, en matière de tarifs douaniers, le fait que cette question, fondamentale cependant pour l'économie de chaque État, a été maintenant considérée comme ne relevant plus exclusivement de la souveraineté nationale. »

Désormais c'est la lutte contre les tarifs douaniers excessifs qui va absorber toute l'activité du Comité Économique.

1. Procès-verbaux de la 2^e Commission (1924) annexe 5, p. 52.

L'action autonome et l'action bilatérale s'étant révélées insuffisantes, il va recourir à l'action concertée.

L'avenir apparaissait alors plein de promesses. Il serait vain de nier l'effort des États à la suite des recommandations de la Conférence Économique Internationale pour permettre le retour à la liberté commerciale. Il suffit de mentionner les nombreux traités de commerce conclus en 1927 et 1928 dans un esprit libéral et basés sur la clause de la nation la plus favorisée, de rappeler qu'avant la Conférence un certain nombre d'États se préparaient à établir des mesures restrictives et qu'ils n'ont pas donné suite à leurs projets.

En 1929 la crise renverse brusquement cette situation. La guerre des tarifs recommence et elle va s'aggraver bientôt d'une guerre monétaire. Les États ne pensent à assurer le salut de leurs industries nationales que par le moyen usuel du relèvement des droits et même par d'autres procédés plus énergiques que n'avaient guère prévus la Conférence de 1927 et le Comité Économique, et dont le résultat immédiat fut d'arrêter les échanges entre États.

La crise qui provoquait le retour à des pratiques qu'il avait toujours combattues ne pouvaient laisser le Comité Économique indifférent. Nous nous proposons de montrer quel fut alors son attitude.

Nous verrons qu'après avoir étudié les divers aspects de la situation économique et en avoir dans une certaine mesure déterminé les causes, il a recherché les moyens d'y remédier dans une triple direction : stabilisation monétaire, organisation du régime des échanges, organisation de la production¹. Nous montrerons ce que sont devenus à

1. Notons tout de suite que ce n'est pas de lui-même, mais à l'instigation du Comité Consultatif Économique qu'il a étudié l'organisation de la production.

l'épreuve de la crise les principes qui avaient guidé son activité jusqu'à l'époque qui nous intéresse ; la doctrine libre-échangiste¹ qu'il avait élaborée et qui avait donné des résultats certains en 1927 et 1928 n'est pas sortie sans dommage d'une telle confrontation avec les difficultés économiques auxquelles le monde se trouve en butte depuis 1929. Et bien que le Comité Économique ait la conviction profonde que l'insuccès de la politique économique qu'il avait préconisée, provient de ce que les États ne s'y sont pas conformés — si excusable qu'il juge leur attitude — nous verrons qu'il a été contraint, un peu à son corps défendant il est vrai, de réviser sa doctrine, tout au moins de la compléter.

1. Nous nous servons de l'expression « libre échangeisme » mais nous donnons à ce terme la signification que lui a donnée le Comité Economique, à savoir la suppression des entraves au commerce qui ne seraient pas justifiées par les nécessités de la défense nationale ou l'intérêt public. Le Comité Economique ne l'a jamais entendu dans le sens historique de « laisser faire, laisser passer ».

TITRE PREMIER

LES PRINCIPES

CHAPITRE PREMIER

L'ÉQUITABLE TRAITEMENT DU COMMERCE

Les principes qui ont guidé le Comité Économique dans l'élaboration de sa politique commerciale ont leur origine dans le Pacte de la Société des Nations. Le troisième des quatorze points du Président Wilson concernait « la suppression de toutes les barrières économiques en tant que celle-ci est possible, et l'établissement de conditions commerciales égales entre tous les États ». Cette dernière conception, nous l'avons vu, est passée dans l'article 23 du Pacte qui exige un « équitable traitement du commerce pour tous les membres de la Société des Nations ».

« Je n'ai jamais dit, expliquait le Président Wilson, qu'il fallait supprimer les barrières douanières ; j'ai dit que hautes ou basses, elles devaient être les mêmes pour tous les fournisseurs d'une même Nation. » Il suffit donc, pour qu'il y ait traitement équitable, qu'un même traitement, favorable ou défavorable, soit appliqué sans discrimination, qu'un même régime, — fût-il le plus prohibitif — soit appliqué à tous. Telle est la doctrine américaine. Le Comité Économique ne l'a pas fait sienne. Pour lui, le commerce doit être libre : la

liberté est la condition indispensable d'un régime normal des échanges ; il veut obtenir la suppression de toutes les prohibitions et restrictions.

*Comment le Comité Économique a-t-il tenté
de réaliser l'équitable traitement du commerce ?*

Jusqu'à la Conférence de 1927, si l'on en excepte la Convention du 3 novembre 1923 sur la simplification des formalités douanières, véritable introduction à ses travaux ultérieurs, l'égalité de traitement en matière commerciale a été l'objet de toutes les études du Comité Économique. Dès 1921, en réponse à une résolution du Conseil, il étudie la signification et la portée de l'article 23 (§ E) du Pacte. Il ne s'agit pas pour lui de définition *a priori*. C'est une œuvre de réalisations qu'il veut faire. Aussi va-t-il s'efforcer d'établir, tout d'abord la liste des pratiques qui tendent à vicier les rapports commerciaux des États. C'est tout d'abord la concurrence déloyale (encouragement ou tolérance) s'exerçant au moyen de procédés frauduleux (fausses marques de fabriques, signalements dolosifs) et que le rapporteur de la deuxième Commission, M. Veverke, considérait comme « une forme de dégénérescence de la morale commerciale qui menace de jeter ses racines et de s'étendre d'autant plus qu'elle trouve un terrain favorable dans une économie internationale profondément troublée¹... » Ce sont ensuite les formalités et procédure en matière de douane, d'un caractère arbitraire, portant atteinte au commerce des autres membres de la Société des Nations ; le traitement injuste en matière fiscale ou autre appliqué par un État aux ressortis-

1. *Journal Officiel* 1922, pp. 625 et suiv., 1401 et suiv. Voir aussi les actes de la 5^e Assemblée (séances des Commissions 1924, p. 54).

sants, maisons de commerce ou sociétés des autres États. Puis le Comité Économique en vient à la question délicate de l'abolition de toute discrimination injuste exercée contre le commerce, le traitement des marchandises ou des navires. Les résistances qu'il rencontre de la part des représentants des États sont telles, il est vrai, qu'il se trouve dans l'impossibilité d'aboutir à une doctrine d'ensemble susceptible d'être soumise au Conseil.

On voit cependant combien le traitement équitable du commerce, tel qu'il a été envisagé par le Conseil Économique, est éloigné de la conception étriquée d'origine américaine.

Ces tendances se sont nettement affirmées lors de la Conférence Internationale de 1927. Son président, M. Theunis, dira qu'il faut assurer, non seulement la prospérité, « mais la paix économique », car les conflits économiques sont les plus durables et les plus dangereux. En proclamant que l'heure était venue de mettre fin à l'accroissement des tarifs douaniers, ceux-ci ne relevant plus « exclusivement de la souveraineté nationale », elle étendait considérablement et aussi dangereusement le champ d'action du Comité Économique.

Dorénavant, pour ce dernier, toute mesure de caractère prohibitif ou restrictif sauf des cas exceptionnels de mesure sanitaire ou de défense nationale est une atteinte à cet ordre d'harmonie que la Société des Nations veut établir dans le monde.

Elle pêche contre l'ordre nouveau, économique et politique que les auteurs du Covenant se sont flattés d'instaurer, Le Traité de Versailles avait réalisé la paix politique. La paix et le désarmement économiques devaient suivre grâce aux organismes techniques de la Société des Nations. Le

Comité Économique, comme le Comité Financier ne sont que les agents de propulsion de cette politique qui doit aboutir à une Europe pacifiée formant une vaste et unique communauté économique, en attendant que les autres continents s'organisent à leur tour.

L'effort pour restaurer la situation économique de l'Europe avait dit encore la Conférence de 1927, nécessite « la rationalisation de son industrie et une coordination entre les efforts économiques des différents pays ¹ ». En fait, elle avait relégué au second plan la question de l'organisation de la production et l'examen de la situation de l'agriculture. Cette tendance fut plus nettement marquée encore pour le Comité Économique, dont la politique allait se ramener toute entière, selon l'expression de M. Serruys à « l'échangisme » c'est-à-dire à l'organisation d'un régime des échanges libre et équitable.

1. Rapport définitif de la Conférence.

CHAPITRE II

LA CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISÉE, PIVOT DE LA POLITIQUE COMMERCIALE DU COMITÉ ÉCONOMIQUE

La Conférence de 1927 avait recommandé l'emploi de la clause de la nation la plus favorisée, qui constitue, avait-elle dit « un élément essentiel du développement libre et normal des échanges entre les États ».

Le Comité Économique se conforma à ses recommandations et fit de la clause de la nation la plus favorisée le pivot de sa politique. Il voyait en elle un double avantage : celui de permettre à l'État qui en jouit de bénéficier des avantages représentés par toutes les concessions et faveurs douanières accordées à des États tiers ; celui d'assurer « une égalité absolue de traitement en garantissant à tous les États qui en jouissent des conditions égales pour les matières visées dans les accords commerciaux et partant le libre développement de leurs formes économiques. » Dans ces conditions la question ne pouvait faire de doute pour le Comité Économique : l'octroi de la clause de la Nation la plus favorisée devait être la règle « la norme », dit-il, « le refus de cette garantie ou l'institution d'un traitement différentiel ne doivent intervenir que dans le cas des États qui se refusent à une politique tarifaire équitable ou ont recours à des pratiques discriminatoires ¹ ».

1. Rapport du Comité Economique, 18 juin 1929.

Depuis plus d'un siècle, on trouve la clause de la Nation la plus favorisée dans presque tous les traités de commerce, les négociateurs ayant compté obtenir par ce moyen pour leur pays toutes les réductions et faveurs que d'autres avaient déjà acquises dans le passé et celles que de nouveaux contractants pourraient se faire concéder dans l'avenir. Comme ces faveurs consistent le plus souvent en des abaissements de tarifs, on avait cru que progressivement la généralisation de la clause aboutirait, par l'abaissement automatique des barrières douanières à une ère de paix économique. Nous verrons que c'est une illusion. Il n'en est pas moins vrai que la Conférence Internationale de 1927 et le Comité Économique ont envisagé la clause sous sa forme inconditionnelle et illimitée comme un facteur de stabilité et comme un moyen d'assurer la liberté des échanges.

La Politique du Comité Économique et la Clause.

La Conférence Économique Internationale de 1927 avait préconisé l'application de la clause, en matière douanière, sous sa forme inconditionnelle et illimitée, tout en reconnaissant qu'il appartient à chaque État de décider dans quel cas et dans quelle mesure elle doit être insérée dans un traité déterminé¹.

Le Comité Économique, au lendemain de la Conférence, s'est trouvé en présence de deux conceptions différentes : l'une réclamant l'action de la clause comme un droit *a priori*, l'autre estimant que sa concession peut être liée au traitement tarifaire que les États en présence sont disposés à s'accorder mutuellement.

1. Voir rapport final de la Conférence, p. 33.

Le Comité Économique n'a pas voulu prendre parti. Il a estimé que conformément au mandat qu'il avait reçu de la Conférence, il devait se borner à établir des règles uniformes pour l'application et l'interprétation de la clause, et à en donner une rédaction aussi claire que possible. Voici les conclusions auxquelles il a abouti¹ :

a) La clause doit être inconditionnelle et illimitée :

1° La clause doit être inconditionnelle. — Si l'on introduit dans un traité une clause conditionnelle, si l'on prétend donner une interprétation conditionnelle des clauses existantes en soutenant que telle ou telle réduction de droits, par exemple, n'a été accordée à un pays déterminé que parce qu'il avait consenti lui-même une réduction et que cette faveur ne peut être étendue à un État tiers qui n'en octroierait pas lui-même une semblable, on aboutit à une politique de discrimination. On supprime les avantages de la clause. La clause conditionnelle aboutit à favoriser le maintien des tarifs élevés en plaçant les pays qui ont des droits modérés dans une situation défavorable pour leurs négociations.

2° La clause doit être illimitée, c'est-à-dire applicable à toutes les marchandises que deux pays échangent ou peuvent échanger.

b) Il existe des domaines (traitement des ressortissants étrangers, taxes intérieures de consommation et de circulation, etc...) où la clause ne représente qu'un minimum de garanties à accorder, les États étant tenus à la vérité d'octroyer plus qu'elle n'exige.

c) La « matière douanière » est le champ spécifique d'application de la clause. Par là, le Comité Économique entend

1. Voir rapport du Comité Economique (25^e session 1928).

que la clause doit s'appliquer au taux des droits d'importation et d'exportation, aux coefficients de majoration, aux droits accessoires, aux règles, formalités et charges inhérentes aux opérations douanières de toute espèce et de toute nature.

d) En ce qui concerne les prohibitions d'importation et d'exportation, la clause de la Nation la plus favorisée doit-elle être appliquée?

La question est controversée. Un certain nombre de traités soumettent cette matière à l'application de la clause, d'autres contiennent des dispositions par lesquelles les États contractants s'interdisent d'appliquer des prohibitions (sauf des exceptions concernant l'hygiène ou la défense nationale). Le Comité Économique estime que la clause ne s'étend pas aux prohibitions, sauf mention contraire expresse dans les traités de commerce. En effet, la possibilité pour un État d'apporter en faveur d'un autre pays des dérogations aux prohibitions qu'il a instituées n'est pas contestable. Admettre une application trop rigoureusement étroite de la clause conduirait à l'obligation d'étendre à d'autres les facilités consenties à un pays déterminé en raison des conditions qui lui sont propres. Si un État était obligé d'accorder à tous les États admis au régime de la Nation la plus favorisée le même contingent, la prohibition deviendrait pratiquement inopérante.

e) En ce qui concerne les importations et exportations temporaires proprement dites, le Comité Économique répond que la clause doit s'appliquer « à toutes les concessions qui, n'ayant d'autre objet que de faciliter le commerce international, se rapportent à des marchandises qui ne sont destinées à subir aucune élaboration ». Par exemple, les récipients importés vides pour être réexportés pleins, les

marchandises envoyées à une foire ou à une exposition et réexportées lorsqu'elles n'ont pas été vendues. Quant au trafic de perfectionnement, il distingue deux cas : le trafic de perfectionnement actif et le trafic de perfectionnement passif. Le premier résulte de l'autorisation donnée par un État d'importer en franchise ou avec réduction de droits une marchandise étrangère (matières premières ou produits finis), à condition qu'elle soit transformée en produits finis et que ces produits soient destinés à l'exportation. Cet État autorise l'importation en franchise dans la mesure où il veut mettre à la disposition de ses industriels, à des conditions plus avantageuses que celles du marché intérieur, les matières premières ou les produits mi-ouvrés dont ils ont besoin pour fabriquer les produits destinés à l'exportation. C'est pourquoi ces mesures ont un caractère autonome et ne font presque jamais l'objet de négociations.

Le Comité Économique fait cependant remarquer que si les mesures relatives à l'importation temporaire (trafic de perfectionnement actif) dépendent de la volonté exclusive du pays qui les applique, « on ne saurait comprendre ni justifier une restriction en vertu de laquelle, seules les marchandises en provenance de pays déterminés seraient admises à bénéficier de l'exemption des droits¹ ».

Limiter le bénéfice de l'exemption des droits aux marchandises de pays déterminés, aboutirait à établir une discrimination injuste. Cette limitation, dit le Comité Économique, doit être condamnée, parce qu'« en contradiction manifeste avec le principe de l'égalité de traitement qu'implique la clause de la Nation la plus favorisée ». C'était dire que celle-ci est applicable au trafic de perfectionnement actif.

1. Rapport du Comité Economique (18 juin 1929).

Le second consiste dans l'autorisation donnée par un État d'exporter temporairement une marchandise qu'il admet ultérieurement en franchise après perfectionnement à l'étranger (comme, par exemple, les tissus qui doivent être teintés, brodés, etc...). Le trafic de perfectionnement passif ne peut avoir lieu sans le concours de deux volontés : celle de l'État exportateur qui garantit la réadmission en franchise du produit perfectionné, celle de l'État importateur qui garantit l'admission en franchise du produit à perfectionner. Certains États autorisent pareille exportation vers n'importe quel pays jouissant de la clause de la Nation la plus favorisée, tandis que d'autres soutiennent que l'application de la clause ne saurait être étendue à ce trafic, parce qu'une concession justifiée à l'égard d'un pays peut ne pas avoir sa raison d'être pour un autre se trouvant dans des conditions différentes.

C'est en raison de ces divergences de vues que le Comité Économique n'a pas préconisé l'application de la clause au trafic de perfectionnement passif. Mais, pour éviter toute discrimination, un État ne peut refuser d'étendre les concessions faites à un pays déterminé à un autre pays qui les réclame en vertu de la clause qu'en se basant sur des circonstances de fait et non sur des appréciations arbitraires d'un caractère préférentiel.

f) Les marchandises, pour être admises au bénéfice de la clause doivent être « originaires » du pays qui jouit du traitement de la Nation la plus favorisée et de « même nature », c'est-à-dire qu'elles doivent posséder les qualités qui déterminent l'application d'un certain traitement douanier à telle ou telle marchandise. C'est la question de la provenance, de la nationalité de la marchandise, qui est un des problèmes les plus complexes et les plus difficiles de la politique commerciale.

Quant à la question de savoir quelles conditions les marchandises doivent remplir, au point de vue de leur nature, pour être admises au traitement de la Nation la plus favorisée, la difficulté n'est pas moins grande. Le Comité Économique a étudié ces diverses questions et il a indiqué les principales règles à suivre.

Ainsi, le Comité est convaincu qu'une « action délibérée en matière de conventions commerciales fondée sur la clause de la Nation la plus favorisée doit, à brève échéance, aboutir au rétablissement de courants commerciaux durables ». En effet, chaque concession accordée par un État étant octroyée à ceux auxquels la clause avait été consentie, on devait arriver à créer progressivement un système douanier et d'échanges présentant le maximum de stabilité et de liberté. Telle était l'apparence. En fait, les États, gênés par le caractère inconditionnel et illimité de la clause, se sont ingéniés par des spécifications adroites à en écarter les effets. Si bien que loin de les assainir, la clause de la Nation la plus favorisée était arrivée à vicier les relations commerciales et aboutissait en fait à une politique de discrimination. Mais, outre ces conséquences, qui pourraient être interprétées en faveur de l'esprit bienfaisant de la clause, puisqu'on essayait de la tourner, il y avait en elle une antinomie qui devait la rendre inefficace et même nuisible.

On conçoit qu'aux époques de libre échangisme, la clause puisse provoquer la réduction des droits de douane puisque, à un abaissement des tarifs correspond une concession identique. Mais il est démontré aujourd'hui que lorsque les tendances protectionnistes sont prédominantes, la clause constitue en réalité un obstacle à la diminution par la voie conventionnelle des tarifs. Déjà, à la Conférence de Gênes, la France la dénonçait comme une des causes du renforce-

ment des barrières douanières. L'exemple des États-Unis illustre cette thèse : les tarifs de ce pays sont prohibitifs et pourtant, par le simple jeu de la clause, dont l'obtention forme la base même de leur système douanier, ils jouissent sans compensation des avantages accordés aux autres pays. La clause agit donc d'une façon différente en bien ou en mal, et, comme l'a montré M. Riede, « avec une intensité inégale selon l'importance de l'État intéressé ». Elle est une arme protectionniste lorsqu'elle permet à une grande puissance économique de développer sa production à l'abri d'une sévère protection douanière tout en réclamant l'application de tarifs réduits en sa faveur ¹.

La Clause et les accords collectifs.

Il existe d'autres inconvénients. Devant l'inutilité des efforts du Comité Économique pour limiter l'élévation des tarifs, quelques États pensèrent qu'ils pourraient créer des îlots de libre-échanges. C'est ainsi qu'est née l'idée de l'accord d'Ouchy entre l'Union belge-luxembourgeoise et les Pays-Bas en 1932. Les États signataires s'engageaient à ne plus augmenter leurs droits et à les réduire par pourcentage jusqu'à un certain niveau (de 10 jusqu'à 50 p. 100, art. 2). Mais la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas sont liés à d'autres pays par la clause de la Nation la plus favorisée. Ces derniers sont-ils en droit de réclamer le bénéfice de toutes les réductions prévues par la Convention d'Ouchy sans avoir à concéder eux-mêmes des réductions analogues aux

¹ 1. Une proposition de loi tendant à retirer le bénéfice de la clause et celle de la consolidation des droits aux pays avec lesquels notre balance commerciale après deux années consécutives apparaissait déficitaire de plus de 10 p. 100 du montant global des transactions, fut déposée en 1930 par M. Boisseau, député.

produits belges, hollandais ou luxembourgeois? Si on applique la clause sous sa forme inconditionnelle et illimitée, la réponse n'est pas douteuse, ils ont droit à tous les avantages de la Convention sans avoir à consentir aucun sacrifice¹.

Ainsi, la généralité de la clause non seulement est un obstacle à l'abaissement des tarifs, mais elle empêche les rapprochements économiques régionaux qui sont peut-être l'une des seules voies de salut pour le redressement de l'économie internationale.

On a proposé une distinction entre les traités d'intérêt particulier et les traités d'intérêt général. Les premiers sont conclus entre États qui se concèdent telles faveurs particulières. Ils sont nécessairement fermés. Les seconds visent à l'amélioration des relations de la communauté internationale. Ils sont ouverts à l'adhésion de tous les États qui veulent y participer.

Les traités d'intérêt particulier ne pourraient autoriser aucune dérogation à la clause tandis que les traités d'intérêt général, ne contenant aucune discrimination, ne seraient pas régis par la clause. Cette distinction est ingénieuse, mais elle ne résout pas la difficulté de l'incompatibilité entre les conventions multilatérales et le régime de la Nation la plus favorisée. Un traité peut être ouvert aux adhésions éventuelles des autres États, sans que ceux-ci puissent y participer, parce qu'ils ne peuvent remplir les conditions exigées.

À la vérité, la clause de la Nation la plus favorisée fait obstacle à la négociation de traités multilatéraux. Pour éviter cette difficulté, il faudrait que les États bénéficiaires

1. Voir l'article de M. Alliz. (*Revue politique et parlementaire* du 15 août 1931.)

de la clause veuillent bien y renoncer ou qu'une réserve soit expressément insérée dans le traité qui l'octroie.

La Conférence de 1927 avait préconisé l'application la plus large de la clause et la conclusion de conventions plurilatérales. Elle ne s'était pas rendu compte que ces deux recommandations sont contradictoires, puisqu'un État n'aura jamais intérêt à adhérer à une convention économique plurilatérale et à assumer les engagements qu'elle comporte s'il peut, en invoquant la clause inscrite dans des accords bilatéraux revendiquer les avantages de la convention plurilatérale, sans avoir à en supporter les charges.

Le Comité Économique a été obligé de reconnaître que « la réserve des conventions plurilatérales pouvait apparaître dans certains cas légitime », à la condition qu'il ne s'agisse pas de conventions conclues pour des fins particulières. Nous verrons que le Comité Économique a été également contraint d'admettre que les États puissent établir des dérogations au caractère inconditionnel et illimité de la clause de la Nation la plus favorisée.

CHAPITRE III

LA MÉTHODE DU COMITÉ ÉCONOMIQUE : L'ACTION ÉCONOMIQUE CONCERTÉE

L'action concertée est la coopération des États dans le domaine économique.

Vue d'une manière concrète, c'est l'étude en commun par les États, membres ou non de la Société des Nations d'une question économique déterminée et leur entente dans une convention générale, ratifiée ultérieurement par chaque gouvernement, sur les moyens à employer pour obtenir un certain résultat.

Cette action paraît avoir son origine dans le Pacte de la Société des Nations. On a invoqué en ce sens l'article 23 qui impose aux membres de cette dernière de prendre « les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les membres de la Société ». Mais la première partie de cet article a trait incontestablement à des mesures d'ordre politique.

L'équitable traitement du commerce concerne au contraire l'égalité économique des États entre eux.

« Tendre à assurer aux pays déjà fortement équipés comme aux pays neufs en travail, la sécurité des approvisionnements indispensables et par le développement des facultés de consommation, des débouchés nécessaires à

l'écoulement des produits ; diminuer progressivement les armes de guerre économique que peuvent forger les tarifs douaniers et que constituent surtout les pratiques de dumping et de protectionnisme indirect ; enfin, pour les difficultés concernant l'exécution des conventions existantes, fixer une procédure obligatoire de conciliation et d'arbitrage. » C'est ainsi que le Conseil National Économique, parlant au nom du Gouvernement français envisageait en 1930 l'action économique. C'est également ce programme que le Comité Économique s'est efforcé de réaliser.

Nécessité de l'action concertée.

L'action concertée suppose au moins deux conditions :

1° La volonté des États de s'associer pour aboutir à un résultat.

2° Le concours de circonstances qui rendent cette action nécessaire.

Les forces économiques ne peuvent plus être enfermées dans des frontières politiques. Les conditions économiques, commerciales et financières d'un pays dépendent dans une certaine mesure des conditions qui existent dans les autres pays. La débâcle financière de l'un, par exemple, peut affecter la situation d'un grand nombre d'autres. L'Europe s'en est aperçue depuis la crise américaine. Si l'on veut mettre un peu d'ordre dans le chaos économique où l'univers est plongé, si l'on veut organiser la production, restaurer l'activité économique, une action concertée paraît nécessaire.

L'action concertée qui tend au rapprochement économique postule l'interdépendance des différentes économies nationales ; ainsi, elle s'oppose à la politique autarchiste qui

en est la négation. Elle a pour but d'éviter que les mesures de défense que les États croient utiles d'appliquer ne soient détournées de leurs fins immédiates et ne constituent une forme de protectionnisme indirect. Aucune mesure restrictive de la liberté des transactions ne devrait être prise sans l'accord de ceux qu'elle peut léser.

Qu'il s'agisse de l'abaissement des tarifs, de la reconstruction économique ou financière de tel ou tel pays, de la lutte contre les entraves du commerce, les prohibitions et les restrictions, la méthode préconisée par le Comité Économique sera l'action concertée.

Le Comité Économique a cru tout d'abord que l'action individuelle des États serait efficace, les effets des conventions bilatérales étant généralisées par la clause de la Nation la plus favorisée.

Mais cette méthode qui a connu quelques succès — il suffit de rappeler 1927, l'année des traités de commerce — s'est révélée bientôt comme insuffisante.

Chronologiquement d'ailleurs, l'action collective n'a pas succédé au procédé des accords bilatéraux. Ils furent préconisés l'un et l'autre par le Comité Économique, celui-ci précisant que les accords, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux, ne doivent pas contenir de clauses discriminatoires, susceptibles tout en assurant un avantage aux parties de préjudicier à l'ensemble du commerce international.

L'étendue de l'action concertée.

Tous les États doivent-ils y participer, ou seulement ceux qui occupent une place importante dans l'économie internationale? On peut concevoir une action concertée limitée à quelques États (action de groupes d'États et action régio-

nale) ; action concertée ne signifie pas action mondiale.

Le Comité Économique a cru que l'action concertée serait d'autant plus efficace qu'elle comprendrait un plus grand nombre d'États. Et c'est peut-être dans l'extension de cette action qu'il faut chercher la cause de ses échecs.

Il est difficile de trouver une solution qui s'applique à toutes les économies nationales et on pourrait soutenir qu'une conférence a d'autant moins de chances d'aboutir à des résultats tangibles que le nombre des États participants y est plus grand. On peut arriver à un accord sur des principes généraux mais quand on pénètre plus avant dans la vie économique des peuples, les divergences d'intérêts se manifestent. Ces divergences s'atténuent, il est vrai, quand il s'agit d'États qui constituent une certaine unité géographique et qui présentent une certaine ressemblance dans leur structure économique (projets d'union balkanique, projets d'entente des États danubiens, des États baltes, etc...).

Portée de l'action concertée.

Examinons l'action concertée tendant à la réduction des barrières douanières. Cette action doit-elle porter sur tous les produits ou sur certains groupes de marchandises ?

L'Angleterre avait proposé de faire porter l'effort de l'action concertée sur un groupe de marchandises et par étapes successives. C'est ainsi que les négociations entre les États s'engageraient sur certains produits (les produits textiles et les machines, par exemple) pour s'étendre à d'autres produits de l'industrie, de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche.

Mais la méthode qui consiste à circonscrire la réduction de tarifs à un groupe déterminé de produits présente une

grande difficulté : plus le nombre des États participants à une convention est grand, plus il est difficile de trouver dans la liste limitée des produits faisant l'objet de cette convention des compensations convenant à tous. Il faudra donc que le choix de ces produits soit tel qu'il rende possible l'octroi de compensations réciproques.

Supposons, par exemple, que le Comité Économique invite les États à une réduction de droits pour tout ce qui concerne les produits agricoles (céréales, vins, froment, etc...).

Il est évident que les États industriels n'y adhéreront que s'ils sont assurés de trouver des compensations aux sacrifices qu'ils consentent.

Les négociateurs de traités de commerce bilatéraux peuvent trouver les compensations nécessaires : la France consentira à l'Espagne des réductions de droits sur les oranges si elle consent à une diminution sur les automobiles.

Mais s'il s'agit d'une convention groupant une dizaine d'États, on conçoit que les compensations, comme nous venons de le dire, sont plus malaisées à trouver¹.

Dans le but d'obtenir un premier résultat, le Comité Consultatif envisagea en 1929 une autre façon de procéder. Il recommandait d'étendre les réductions collectives aux produits dont le rôle dans la vie économique des nations est prédominant, ceux qu'on a appelé les produits vitaux et de choisir parmi eux, ceux qui tout en intéressant le plus grand nombre de pays étaient susceptibles de permettre le plus rapidement possible la conclusion d'accords.

1, A la vérité le Comité Économique et le Comité Consultatif ont, à maintes reprises, déclaré que s'ils recommandaient la signature d'accords relatifs à des groupes de produits, c'était à titre d'expérience, pour permettre de résoudre le problème douanier dans son ensemble.

*Comment les Etats ont-ils envisagé
l'action concertée¹ ?*

Pour le gouvernement français, toutes les négociations d'ordre économique devraient être menées parallèlement. Il a fait valoir, non sans raison, qu'on ne pouvait envisager des négociations sur la réduction des tarifs, par exemple si l'on n'examinait en même temps la possibilité de faire disparaître les entraves qui s'opposent au développement du commerce international².

L'Allemagne s'est montrée peu favorable aux conventions collectives : « les expériences faites jusqu'à présent en ce qui concerne les traités collectifs n'encouragent pas à suivre cette méthode. C'est pourquoi, il y aurait lieu de recommander de commencer par des négociations bilatérales et de laisser tout d'abord aux États intéressés la faculté de s'adresser aux autres États avec lesquels ils sont par principe disposés à engager ces négociations. »

La réponse de la Belgique est particulièrement intéressante. Le gouvernement belge montrait sans ambages les difficultés de la méthode de l'action concertée. Le problème de l'élargissement des marchés et de l'amélioration des échanges internationaux n'est pas susceptible d'une solution s'appliquant à tous les produits et à tous les pays. « La variété des situations et des intérêts ne le permettrait pas, même si l'on ne prenait en considération que les seuls États européens. » Le problème des échanges doit être étudié non

1. Voir leurs réponses au questionnaire qui leur fut adressé par le secrétariat de la Société des Nations.

2. Voir le rapport établi par le Conseil National Economique en novembre 1930 et les rapports de MM. Augé-Larivière, de Lavergne, Lewandowski, de Peyerimhoff et Jouhaux.

pas abstraitement mais d'après la nature des marchandises en présence et pouvant faire l'objet d'accords.

Quant aux moyens, le gouvernement belge préconisait les ententes directes entre producteurs. Il estimait possible également d'envisager un accord douanier collectif englobant tous les États intéressés. (C'est ce qu'il fit par la convention d'Oslo, signée le 22 décembre 1930.)

La difficulté est de trouver dans un même groupe de produits les éléments de compensation qui permettent d'arriver à un accord. « Ce n'est guère qu'en faisant porter les négociations sur des catégories très larges de marchandises que cette difficulté pourrait être tournée. Il faut rechercher s'il n'existe pas des cas où un accord pourrait être conclu (le gouvernement belge fait allusion à la convention sur les droits de sortie afférents aux os de 1928). La formule consiste à grouper les États adhérents dans des catégories différentes selon leur situation particulière et à limiter le taux de protection correspondant à chacune des catégories. « La souplesse de ce système permettrait de réunir dans une même entente des pays dont l'évolution économique est différente. Mais si de pareils accords s'avèrent impossibles à conclure, il convient d'avoir recours à la voie des accords commerciaux de droit commun. »

En réalité, tous ces procédés de réduction des tarifs par l'action concertée peuvent aboutir à des résultats intéressants si le terrain est préparé à l'avance. Il faut avant d'entreprendre une action comprenant l'ensemble des tarifs, connaître les moyens dont on dispose, les objections et desiderata des États. Tout cela suppose de longues et minutieuses réunions préparatoires. S'il s'agit de projets de conventions concernant une catégorie déterminée de produits, la difficulté n'est pas moins grande. Chaque cas particulier

soulévera des difficultés. Il faudra se borner à des accords particuliers relatifs à tel produit déterminé (comme par exemple l'accord de 1928 sur l'exportation des os et des peaux), et prendre en considération la situation de chaque pays signataire¹.

1. C'est ainsi que dans l'arrangement international du 11 juillet 1928, les parties contractantes reconnaissent « la situation spéciale de l'Autriche, de la Hongrie, de la Tchécoslovaquie ».

TITRE II

LE COMITÉ ÉCONOMIQUE ET LA CRISE

CHAPITRE PREMIER

LES PREMIÈRES MANIFESTATIONS DE LA CRISE

LEURS RÉPERCUSSIONS

SUR LA POLITIQUE COMMERCIALE DES ÉTATS

La période qui s'étend de 1927 au début de 1929 a été pour le Comité Économique la période des grandes entreprises et des grands espoirs ; elle devait être également celle des grandes déceptions.

Au cours de cette période la paix économique paraît se rapprocher à grands pas, il semble qu'elle ne coûtera que peu d'efforts. La Conférence Économique Internationale réunie à Genève en 1927 ne comprend pas moins de 350 délégués et experts, représentant 50 pays, dont les États-Unis et l'U. R. S. S. A l'unanimité, elle proclame la nécessité de mettre fin au protectionnisme et de revenir graduellement à la liberté des échanges ; toutes les nations subissant l'effet des mesures prises isolément par l'une d'elles, chacune, dit-elle, devra dorénavant « agir non seulement en tenant compte de sa position propre, mais en fonction de son intérêt à voir aboutir l'ensemble du plan tracé par la Conférence ». M. Theunis, président de la Confé-

rence, ne va-t-il pas même jusqu'à déclarer que les tarifs douaniers ne relèvent plus exclusivement de la souveraineté nationale; et traçant le tableau des années à venir, il parle d'une « ère nouvelle ».

Les résultats parurent tout d'abord répondre aux espérances.

Les États se considérèrent comme engagés par les recommandations de la Conférence, un grand nombre d'entre eux déclarèrent plus ou moins solennellement y donner leur adhésion et être prêts à y conformer leur politique.

Et effectivement on put croire qu'ils allaient à l'avenir collaborer à la suppression des barrières douanières. Toute une série d'accords commerciaux furent conclus en 1927 et en 1928 dans un esprit nettement libéral. La France rompant avec ses dernières pratiques signait avec l'Allemagne un traité accordant aux deux parties le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée. Elle passait de même avec un grand nombre de pays des accords basés sur cette clause. Quant aux traités conclus au cours de cette période par la majorité des pays, ils furent également très libéraux.

Le volume du commerce international était plus élevé qu'en 1913. Si l'on prend comme base l'indice 100 en 1925, on voit qu'il était en quantum de 103,0 en 1926, 111 en 1927, 115,0 en 1928, 120,0 en 1929; et en valeur de 96,0, 101, 104,0, 105,5 pour les mêmes années¹.

D'autre part, presque tous les pays avaient stabilisé leur monnaie, sinon légalement, au moins de fait. Le taux de l'intérêt était en baisse. Les prix de gros diminuaient également dans des pays qui pratiquaient une politique de déflation, en liaison avec le retour à l'étalon-or.

1. Voir *Le cours et les phases de la dépression économique mondiale*, p. 140.

Notons encore qu'on a calculé que de 1925 à 1929 le taux annuel moyen de l'accroissement de la population était d'environ 1 p. 100, tandis que l'augmentation de la production des produits bruts était de 2,6 p. 100 et celle du commerce total de 4,4 p. 100. Enfin la production des matières premières progressait d'une manière continue de 4,7 p. 100.

Tel était l'état d'euphorie économique que l'Europe, et dans une mesure plus ou moins grande, les autres continents ont connue jusqu'au début de 1929. Une seule ombre à la prospérité générale : l'agriculture était déjà en proie à certaines difficultés qui avaient suscité des plans de réorganisation, des pools et l'octroi de crédits importants de la part des gouvernements.

Cet état d'euphorie ne fut pas de longue durée. Dès la fin de 1928, un grand nombre d'États relevèrent le taux de leurs tarifs. Et il apparut de la façon la plus certaine que l'action concertée préconisée par le Comité Économique pour supprimer les barrières douanières ne donnait aucun résultat.

L'échec de la politique du Comité Économique s'est manifesté dès 1929 à propos de la convention sur l'abolition des prohibitions et des restrictions à l'importation et à l'exportation. Pour rassurer les intérêts en cause, le Comité Économique avait pourtant inclus dans la convention des exceptions concernant l'ordre public, la santé des animaux et des plantes. On avait même admis que certaines prohibitions pouvaient être maintenues avec l'assentiment de toutes les parties contractantes pourvu que les États qui déclaraient ne pouvoir les abolir tout de suite en préviennent leurs contractants. Trois conférences furent nécessaires pour aboutir à une dérobade quasi générale des États. La première en octobre 1927 posait le principe des dérogations ; la seconde, en juillet 1928, en arrêtait la liste ; la troisième

en décembre 1929 demandait vainement aux États leur ratification.

Ce ne fut pas le seul échec grave de la politique du Comité Économique. Il nous faut mentionner également dans un domaine où elle paraissait devoir réussir, puisqu'il s'agissait seulement d'une stabilisation provisoire des droits en vigueur, l'échec de la convention du 24 mars 1930 qui avait pour but l'application d'une trêve douanière limitée à un an. Bien qu'elle ne fut qu'un simple armistice, cette convention ne put aboutir; elle eut même un premier effet pour le moins paradoxal : les États qui estimaient leurs tarifs trop modérés s'empressèrent de les majorer dans la perspective de négociations prochaines. Donc sur deux questions particulièrement importantes, tarifs douaniers et prohibitions, l'action concertée préconisée par le Comité Économique avait échoué.

L'exemple le plus caractéristique de l'abandon de tout esprit de collaboration internationale à partir de 1929 est celui de la Grande-Bretagne qui depuis près d'un siècle pratiquait l'échangisme. Sans doute elle avait établi des « droits de sauvegarde » pour la protection des industries de base, qui étaient en réalité des droits protecteurs. Mais les mesures qu'elle a prises en 1931-1932 auraient stupéfié les doctrinaires de 1890. Cela commença par l'établissement des droits temporaires de 50 p. 100 sur un grand nombre de marchandises et de produits agricoles, horticoles, maraîchers, puis ce fut des droits calculés selon une échelle mobile et destinés surtout à prohiber les importations de fruits et légumes, et enfin le tarif général d'avril 1932.

Il n'est plus question de collaboration; de plus en plus les États ont recours aux accords bilatéraux. A l'action concertée se substitue le particularisme des États, le cloison-

nement des marchés nationaux. Le Comité Consultatif Économique, créé pour suivre l'application des recommandations de la Conférence constatait ces tendances défavorables ; elles « s'exercent, écrivait-il dès 1929 d'une manière continue dans tous les pays ».

La nouvelle politique commerciale était la négation des principes affirmés par la Conférence de 1927, et elle aurait pu engendrer une juste méfiance sur l'utilité de ces grandes Assemblées, à la suite desquelles les gouvernements, sous les influences les plus diverses, appliquent les mesures, dont réunis à Genève, ils avaient constaté les faibles avantages et les graves inconvénients ¹.

La crise était la cause de ce revirement. Elle s'était manifestée aux États-Unis par la baisse des prix dès la fin de 1928, mais c'est seulement au début de 1929 qu'elle a atteint une extrême gravité et qu'elle a gagné l'Europe.

D'octobre 1929 à janvier 1933 les prix des marchandises exprimés en or ont baissé d'environ un tiers ; les prix des matières premières de 50 à 60 p. 100 en moyenne. A Winnipeg, le grand marché régulateur du blé, les prix sont tombés « à un niveau inférieur à tous ceux que les marchés avaient enregistrés durant les quatre derniers siècles ² ».

Les stocks mondiaux des matières premières et des produits agricoles s'accumulent au point que leur indice pour 1932 double par rapport à 1925. La production industrielle, notamment celle des industries d'équipement baisse sans interruption. Elle est de 30 à 50 p. 100 au-dessous de celle de 1925. C'est ainsi qu'aux États-Unis l'industrie sidérur-

1. Rapport du Comité Economique du 9 juin 1932.

2. Rapport des experts à la Conférence monétaire et économique de 1933, p. 5.

gique en 1932 ne travaille plus qu'à concurrence de 10 p. 100 de sa capacité.

A l'effondrement des prix, au ralentissement de la production s'ajoutent des perturbations monétaires qui rendent de plus en plus difficiles les mouvements de marchandises entre États ; si bien qu'en 1932 la valeur totale du commerce mondial est seulement d'un peu plus du tiers de celle de 1929 ; en millions de dollars, elle est de 23.032 en 1933 ; elle sera même de 14.583 en 1934, alors qu'elle était en 1929 de 68.641, en 1930 de 55.575, en 1931 de 39.769 et en 1932 de 26.611¹. Quant au volume du commerce international, on estime à 25 p. 100 au moins sa diminution.

Ces divers phénomènes ont les répercussions les plus graves pour les finances publiques et privées. Le revenu national étant réduit dans de grandes proportions, le budget de la plupart des États est déficitaire, et pour certains le déficit atteint une importance catastrophique.

Le chômage sévit avec une acuité croissante, grevant les budgets publics au moment où les recettes diminuent. L'Office International du Travail évalue à 30 millions le nombre des chômeurs en 1933 pour le monde entier.

Enfin un grand nombre de pays se voient obligés d'abandonner l'étalon-or. On aurait pu croire que la crise allait inciter les États à se rapprocher les uns des autres ; s'il est une période où la coopération préconisée par le Comité Économique eût dû s'imposer, c'est bien celle que nous traversons depuis 1929. Bien au contraire c'est dans l'autarchie la plus complète que les États crurent trouver leur salut.

La prospérité leur avait permis de consentir certains sacrifices, de se prêter aux essais du Comité Économique ;

1. Lionel Robbins. *Op. cit.*

les difficultés provoquées par la crise ne leur laissent pas cette possibilité ; ils vont à la solution la plus proche, au plus pressé et ils se replient sur eux-mêmes. Politique à courte vue peut-être ; la seule leur donnant des résultats immédiats.

CHAPITRE II

LES CAUSES DE LA CRISE

Pour le Comité Économique la crise est essentiellement la contraction des échanges internationaux ; et c'est d'après leur régression qu'il en mesure la gravité.

Le Comité Économique a commencé par étudier les diverses manifestations de la crise ; il a distingué trois périodes différentes :

1° La première caractérisée par des facteurs purement économiques : la chute des prix des matières premières qu'on observe dès 1928 ; la fin de la période de « boom » aux États-Unis en 1929 qui marque le commencement de la dépression générale ; le tarif ultra-protectionnisme Hawley Smoot ;

2° Au printemps de 1931, des phénomènes nouveaux apparaissent. Des difficultés financières dues dans une large mesure à la durée et à l'intensité de la crise économique amènent d'importants établissements bancaires à résilier leurs engagements. Leur krach entraîne un ébranlement de la confiance qui se traduit par l'exode des capitaux en dépôt dans les pays où se produisent ces défaillances. Dès lors, la stabilité monétaire est compromise. En Europe et hors d'Europe, un grand nombre de pays abandonnent l'étalon or, à la suite de l'Angleterre (septembre 1931).

L'instabilité des monnaies, qui s'ensuit, détruit l'équilibre international des prix et accentue la régression des échanges. Le Comité Économique note qu'en 1932 la valeur du commerce international n'est plus, comme nous l'avons vu, que du tiers de celle de 1928 ;

3° La phase actuelle qui est celle de l'intervention des États dans tous les domaines de l'activité commerciale et financière.

Il estime — il l'a dit à plusieurs reprises dans ses rapports au Conseil — que la situation du commerce international « était presque totalement dominée, déterminée et expliquée¹ » par les troubles survenus dans la situation monétaire et financière, et notamment par l'ébranlement du crédit.

En fait il n'est pas éloigné de croire que les difficultés économiques provoquées par la crise auraient pu être sinon évitées, tout au moins limitées si les États avaient tenu compte de ses recommandations ; « il est probable que la crise actuelle n'aurait pas eu l'acuité avec laquelle elle s'est manifestée, si les États avaient pu davantage y conformer leur politique ». En tout cas, il s'est attaché à montrer combien les mesures prises individuellement par chacun des États avaient aggravé la conjoncture économique.

1° *Facteurs monétaires et financiers.*

Les difficultés financières des États proviennent de plusieurs causes : tout d'abord leur endettement extérieur et l'obligation de trouver les sommes nécessaires à l'amortisse-

1. Rapport au Conseil, 9 juin 1932.

ment et aux intérêts de dettes qui ne sont représentées par aucun actif économique, comme les dettes des réparations ou de guerre ; le déficit budgétaire ou endettement intérieur ; l'achat à l'étranger de matières premières pour les États qui en manquent et doivent se procurer les devises nécessaires à cet effet.

L'endettement des États a été l'un des principaux facteurs de l'aggravation de la crise, le service des arrérages et de l'amortissement des dettes écrasant les budgets nationaux.

La difficulté d'une solution permettant aux États appauvris par leurs dettes de se libérer quoique démunis de devises appréciées n'était cependant pas insurmontable.

Trois moyens pouvaient être envisagés : 1° l'octroi de crédits (on n'y peut songer en période de troubles financiers) ;

2° L'exportation de l'or (la diminution des réserves de la plupart des pays débiteurs rend ce moyen inapplicable) ;

3° L'exportation des marchandises. C'était le seul moyen possible. Il eût fallu l'envisager dans un large esprit de collaboration internationale.

En tout cas, il eût été nécessaire comme le Comité Économique l'a montré que les exportations des pays débiteurs soient d'autant plus grandes, que leurs dettes étaient plus importantes, mais cela n'eût été possible que si les pays créanciers n'avaient pas systématiquement restreint leurs importations.

Les paiements extérieurs compromettant la stabilité de leur monnaie, les États débiteurs les ont suspendus ; la plupart d'entre eux ont même été contraints d'abandonner l'étalon or.

Ces diverses mesures ont non seulement créé un climat

de méfiance et d'incertitude, mais encore provoqué l'établissement de surtaxes destinées à pallier aux effets de la dépréciation des monnaies et à prévenir le dumping des changes. Elles ont également amené la création de contrôle des devises. On sait en quoi consiste ce procédé et quel est son but.

Il confère à l'État le contrôle général des importations. La banque centrale est investie du pouvoir de s'approprier les devises étrangères provenant du commerce d'exportation et de toutes autres sources, et c'est à elle qu'il faut s'adresser pour obtenir les monnaies permettant de régler les achats faits à l'extérieur. Ainsi par ses réserves, les ventes ou les achats de devises qu'elle est seule à faire dans le pays, elle contrôle le cours des changes.

Quelle que soit l'efficacité de ce double contrôle, il constitue une gêne pour le commerçant qu'il prive même parfois du paiement auquel il a droit, il affecte et détourne artificiellement les courants commerciaux et la circulation des capitaux, et aboutit ainsi à limiter directement et indirectement les importations et les exportations.

Ce sont surtout les répercussions des phénomènes monétaires et financiers sur les relations commerciales entre les États qui ont retenu l'attention du Comité Économique. On peut les résumer ainsi :

1° Les restrictions imposées au commerce des devises sont d'autant plus pernicieuses qu'elles sont assujetties à de grandes variations, les commerçants se trouvant constamment en présence de situations nouvelles impossibles à prévoir, et étant privés souvent même après la livraison des marchandises, des paiements auxquels ils ont droit.

2° Elles aboutissent à la discrimination entre les marchandises, donc entre les pays.

3° Elles contribuent à vicier et à détourner d'une manière artificielle les courants naturels des échanges entre États.

C'est cette conséquence qui est peut-être la plus déplorable pour le commerce international.

En effet, les marchandises fuient les marchés qui ne peuvent payer ou qui ne peuvent le faire qu'avec une monnaie dépréciée. Comme il est nécessaire qu'elles trouvent des débouchés, elles viennent se déverser en quantités massives dans les pays capables d'effectuer leurs paiements avec une monnaie saine ; mais ces derniers, pour assurer des prix rémunérateurs aux producteurs nationaux et combattre le chômage, qui constitue une lourde charge pour leur budget, prennent des mesures de défense de toutes sortes : restrictions, prohibitions, contingentements, etc.

Les États qui ont conservé une monnaie saine subissent ainsi indirectement les effets du désordre monétaire des autres pays.

2° *Les mesures prises isolément par les États.*

Le Comité Économique est convaincu que ce sont les mesures prises par les États en dehors de toute action concertée qui ont déterminé la gravité de la crise. Il l'a montré, nous venons de le voir, pour les mesures d'ordre monétaire et financier. Il a fait de même pour les restrictions au commerce international.

« On n'a peut être jamais enregistré de période où le commerce ait été assujéti à des modifications aussi générales et aussi fréquentes des barrières douanières¹. » Traités de commerce douaniers, déconsolidation de droits, manipula-

1. Situation Economique mondiale (1932-1933), *op. cit.*, p. 211.

tions monétaires conduisent « à un labyrinthe de nouveaux règlements protectionnistes ». Dans le domaine commercial comme dans le domaine politique, les États vivent au jour le jour. Pour résoudre les difficultés qui se présentent, ils ont recours à toutes sortes d'expédients, mais ils veulent à tout prix conserver leur liberté d'action.

Même lorsque certains accords contiennent des clauses libérales, elles sont en fait annihilées par l'établissement de mesures directes et indirectes de prohibition, de contingentement, de surtaxe, de change, de contrôle de devises, etc... On aboutit ainsi à ce qu'on a appelé le « dirigisme » dont l'expérience Roosevelt est le prototype, c'est-à-dire au commerce dirigé et contrôlé par l'État ou ses organes administratifs¹. Paradoxe de la situation actuelle, des mesures restrictives sont imposées par tous les États, alors que de toutes parts, s'accumulent les stocks et que les producteurs se plaignent de ne pouvoir écouler leurs produits bien que les prix des matières premières soient en baisse.

Les restrictions quantitatives s'ajoutent aux majorations de tarifs, plus nocives qu'elles parce qu'établies par décisions administratives le plus souvent impossibles à prévoir. D'autre part, le tarif douanier, à moins qu'il ne soit prohibitif, ne crée pas « un abîme infranchissable entre les prix de la même marchandise sur différents marchés » parce que l'élévation du tarif est répartie entre les producteurs, les négociants et surtout les consommateurs, tandis que les restrictions quantitatives limitent directement les importations, et aboutissent irrémédiablement à l'étranglement du

1. Nous ne prétendons porter aucun jugement sur les interventions des États dans le domaine économique. Dans beaucoup de cas, elles ont été nécessaires.

commerce et à l'accumulation des stocks, l'adaptation des prix n'étant pas possible¹.

Les États modernes se sont ingénies à trouver un grand nombre d'autres mesures qui amenuisent les transactions commerciales et qui constituent ce qu'on a appelé le protectionnisme administratif ou protectionnisme indirect. Nous faisons allusion aux multiples variétés de mesures administratives et surtout au contrôle des devises étrangères.

Pour les mesures administratives, nous nous bornerons à signaler deux exemples :

On a imaginé de décider dans un certain processus de fabrication concernant la mouture, l'obligation d'incorporer une quantité déterminée de produits nationaux aux produits importés, et on est arrivé à limiter l'utilisation des matières premières incorporées et par voie de conséquence les quantités importées.

De nombreuses dispositions législatives concernent les marques d'origine. Les États justifient les mesures qu'ils adoptent par la lutte contre la concurrence déloyale faite par certaines marchandises étrangères aux produits nationaux. En réalité, ce système tend à faciliter la concurrence déloyale des marchandises nationales au préjudice des produits étrangers.

On connaît l'exemple des bouteilles importées vides de Cologne et qui par un subterfuge ingénieux — une fois remplies — donnent à croire aux consommateurs qu'elles contiennent de l'eau de Cologne.

Enfin il faut mentionner l'augmentation des droits consulaires, des droits d'importation, les règlements sanitaires ou vétérinaires.

¹ Le système de contingentement — dont nous parlerons par ailleurs. — n'est cependant pas à condamner *a priori*.

Le Comité Économique a dégagé la conception nouvelle qui préside depuis quelques années à l'élaboration des accords commerciaux entre États ?

Tout d'abord l'esprit dans lequel ils sont conclus. On peut affirmer que la plupart des accords enregistrés à cette époque sont faits pour permettre ultérieurement le relèvement des droits. Ils tendent à limiter plutôt qu'à augmenter les avantages réciproques « et l'on en connaît qui semblent sanctionner explicitement et à l'avance le droit réciproque de pouvoir éventuellement se nuire¹ ».

Même lorsqu'ils renferment des clauses libérales et des garanties de traitement favorable, leur effet est illusoire. A quoi sert-il de garantir un droit consolidé si une surtaxe de change vient à être établie ? Peut-on parler de sécurité dans les transactions commerciales si, au lendemain de la signature du traité, les parties contractantes décrètent des mesures de prohibition et de contingentement ?

Quant à leur contenu, il aurait été un objet d'étonnement chez les négociateurs de la période d'avant-guerre. On y trouve tout ce qui peut diminuer la liberté des échanges ; ils enregistrent purement et simplement la réglementation quantitative du commerce par le contingentement, ils prennent acte des accords conclus entre les organisations commerciales des différents pays, et « constituent un symptôme significatif de la tendance actuellement très marquée, à la réglementation du commerce² ».

Enfin, fait particulièrement significatif, les États répugnent à conclure des traités de commerce de longue durée ; ils s'engagent pour un an au maximum, six mois très souvent.

1. Rapport du Comité Economique du 9 juin 1932.

2. Situation économique mondiale 1932-1933 (publication de la Société des Nations).

Le Comité Économique constate avec mélancolie que la clause de la nation la plus favorisée qui était à la base de tous les traités, est remplacée le plus fréquemment par celle de réciprocité. Donnant, donnant. Ce ne sont partout que des négociations pour des aménagements de tarifs, des positions nouvelles.

La clause insérée dans les traités de commerce les plus récents comporte deux sortes de dérogations ¹ :

1° Elle est limitée quant à son étendue ; 2° il est spécifié nettement qu'elle ne s'étend pas à la préférence d'ordre régional.

Dans le *modus vivendi* de 1932 que la France a signé avec l'Italie, la clause ne concerne que les produits énumérés dans deux listes annexées à l'accord. Dans le traité de 1925, la Bulgarie et la France s'accordent réciproquement la clause « en ce qui concerne l'établissement de leurs ressortissants et la navigation ». Même clause avec la République de Colombie. Dans la Convention de commerce et de navigation avec le Paraguay, la clause ne concerne que la navigation, les tarifs, taxes complémentaires et droits accéssoires de douane.

Avec le Portugal (Convention du 13 mars 1934) le bénéfice de la clause joue, sauf pour certains produits bien déterminés. Même réserve dans le Traité du 20 mars 1934 passé avec la Suisse, et le Traité avec la Tchécoslovaquie.

De nombreuses conventions commerciales envisagent la préférence régionale. La Convention que nous avons signée avec l'Estonie (15 mars 1929) spécifie que des exceptions à la clause sont prévues « en ce qui concerne les relations de l'Estonie avec ses voisins ».

1. M. Alterman. « Les accords commerciaux conclus par la France avec les pays étrangers. »

Dans le *modus vivendi* commercial qui nous lie au Guatemala, les produits français bénéficient de la clause « excepté pour les concessions faites aux quatre républiques du Centre-Amérique ». Même réserve dans la Convention avec le Honduras.

La Convention Franco-Lettonne du 30 octobre 1924 contient de même une réserve « en ce qui concerne le régime préférentiel que la Lettonie pourrait accorder aux autres États baltiques ou à l'U. R. S. S. et dans le cas d'une union économique entre l'un des deux contractants et un pays limitrophe ».

Le *modus vivendi* signé en 1928 par la France avec la Lithuanie prévoit des dérogations au régime de la clause pour les relations de la Lithuanie avec l'Estonie ou la Lettonie d'une part et d'autre part pour les rapports de la France avec son empire colonial.

Par la Convention du 9 décembre 1924, la Pologne nous accorde la clause, mais une dérogation est prévue « au cas où la Pologne et la Lithuanie constitueraient une union économique ».

Le plus important des rapprochements économiques comporte même l'exclusion de la clause, l'accord d'Ottawa, ou plutôt les accords d'Ottawa sont fondés sur le tarif préférentiel impérial. Le projet d'entente économique régionale des États balkaniques (1933) dans son article 2 prévoit, en même temps qu'un traitement préférentiel intrabalkanique, « une clause formelle de dérogation à la clause de la nation la plus favorisée, dite clause balkanique ».

La clause de la nation la plus favorisée ne joue donc plus qu'un rôle minime dans les relations économiques internationales. En tout cas on peut dire que sous sa forme inconditionnelle et illimitée, telle que l'avait recom-

mandée le Comité Économique, elle tend à disparaître¹.

Enfin de nombreux accords de clearings, publics et privés, sont conclus, constituant de véritables accords de troc qui montrent à quel degré de régression est tombé le commerce international.

Le contingentement.

Parmi les procédés nouveaux de la politique commerciale, le contingentement mérite une place à part par l'importance qu'il a acquise. Le Comité Économique s'est livré à son sujet à une étude très approfondie.

Comme on le sait, c'est le procédé qui consiste à déterminer en quantité les importations possibles de marchandises pour une période déterminée. C'est une prohibition limitée.

Le Comité Économique s'est demandé jusqu'à quel point le contingentement était compatible avec la clause de la Nation la plus favorisée.

Les contingentements douaniers peuvent être répartis en quatre catégories² :

a) Les contingents douaniers ayant pour but de régler le trafic de certaines marchandises entre zones voisines d'États limitrophes. Ils ne peuvent avoir pour but de limiter les possibilités d'importation des États tiers bénéficiant de la clause de la Nation la plus favorisée ; la question de savoir

1. M. Hymans, Président de la Commission des Douanes de la Chambre, par une proposition de loi de juillet 1935, a demandé la suppression provisoire de la clause de la Nation la plus favorisée pour les motifs que précisément nous avons développés plus haut. C'est, dit-il, le respect de la clause « par les pays qui ont continué à jouer le « fair play » en matière d'échanges qui les a obligatoirement conduits à frapper automatiquement tous les pays étrangers pour se défendre souvent contre une minorité qui était la cause du déséquilibre des échanges ».

2. Rapport du Comité Economique, 24 juin 1931.

s'ils sont ou non compatibles avec cette clause ne se pose donc pas.

b) Les contingents qui visent à limiter l'importation d'un article que le pays d'importation ne produit pas, en vue d'atténuer la concurrence que cet article pourrait faire à une marchandise analogue fabriquée dans le pays d'importation ; il s'agit d'une marchandise spéciale provenant d'un pays déterminé que les pays tiers ne produisent généralement pas. Ces contingents n'ont donc pas été établis pour limiter les importations en provenance des pays tiers, et la question de leur compatibilité avec la clause de la Nation la plus favorisée ne se pose pas.

c) Les contingents établis pour régler plutôt que pour limiter l'importation d'une marchandise déterminée, en raison de circonstances spéciales ou momentanées.

Il s'agit ici non pas d'un seul contingent établi avec un pays importateur déterminé et appliqué aux autres pays importateurs dans la même mesure ou dans une mesure proportionnelle sur la base de la clause de la Nation la plus favorisée, mais de plusieurs contingents établis avec les pays intéressés qui, en les acceptant, admettent implicitement qu'ils répondent à leurs besoins. Il ne semble donc pas qu'ils puissent donner lieu à controverses. Mais un pays tiers avec lequel aucun contingent n'aurait été établi, aura le droit de demander qu'il en soit fait de même à son égard, ou d'exiger sur la base de la clause l'application du contingent le plus élevé ou d'un contingent proportionnel suivant que l'on aura adopté le système des contingents égaux ou celui des contingents proportionnels.

d) Les contingents établis dans un accord commercial entre deux pays, puis appliqués dans la même mesure ou dans une mesure proportionnelle à d'autres pays en vertu de

la clause. Il en résulte une limitation de l'importation globale réalisée aux dépens de tous les pays exportateurs, à l'exception peut-être de celui avec lequel le contingent a été convenu.

La clause de la Nation la plus favorisée donne le droit de jouir non seulement des concessions faites par voie de convention, mais encore de toutes les concessions faites par voie autonome. La question se pose donc de la même façon, que les contingents soient conventionnels ou établis de façon autonome par modification du tarif douanier. Si l'on admettait que ces derniers puissent échapper à la clause de la Nation la plus favorisée, on admettrait par là qu'un État, après avoir consenti dans un traité de commerce telle ou telle facilité douanière et avoir obtenu un avantage équivalent, pourrait limiter ou supprimer cette facilité en établissant dans son tarif autonome un contingent égal ou proportionnel.

Si le contingent est établi globalement, tous les pays ont la possibilité de participer à son utilisation. La condition d'égalité garantie par la clause ne subit pas d'atteinte. Il n'y a ni violation de la clause, ni violation des droits des États tiers — bien que ces derniers soient certainement lésés — si l'État qui a établi le contingent avait le droit de restreindre l'importation de la marchandise en question.

Si au contraire le contingent est fixé dans une mesure égale pour tous les pays ou dans une mesure proportionnelle à leur capacité d'exportation, la question de la compatibilité avec la clause se pose.

Le contingent octroyé d'une manière *égale* ramène tous les pays au même niveau, quel que soit leur développement économique et trouble « l'égalité des conditions en matière de concurrence commerciale internationale ». Comme l'a

fait remarquer M. le professeur Oualid, l'égalité « numérique » peut aboutir à une « inégalité réelle¹ ».

Les contingents douaniers égaux sont donc contraires à la clause. Aussi le Comité Économique estime-t-il que pour éviter « que l'égalité des conditions en matière de concurrence internationale soit troublée », il est nécessaire ou de s'abstenir de créer des contingents égaux ou de les établir de « telle manière qu'ils ne portent pas atteinte aux pays tiers ».

Pour les contingents *proportionnels*, s'ils peuvent être établis en tenant compte de la puissance de concurrence respective des États et de manière « à ne pas modifier la situation dans laquelle un État se trouve par rapport aux autres en ce qui concerne la concurrence internationale sur un marché déterminé », ils devront être admis comme conformes au traitement de la Nation la plus favorisée².

Mais s'ils « sont établis de manière à maintenir intacte la capacité d'exportation de chaque pays, ajoute le Comité Économique, ils répondront moins à leur objet qui est toujours de réglementer... et souvent de limiter l'importation ».

En réalité, le Comité Économique les estime tous dangereux : « En règle générale, dit-il, ils sont tous à condamner et à éviter. »

Pour se prononcer en connaissance de cause au sujet des contingentements, il faut se reporter aux événements qui leur ont donné naissance.

Le régime des contingentements a été institué en 1931. A

1. Les nouvelles tendances de la politique commerciale (*Revue d'Économie Politique* 1933, p. 327).

2. Ce sont là des considérations théoriques. En fait, il est impossible à un État d'établir des contingents proportionnels sans troubler le libre jeu du trafic international.

cette époque, les exportateurs de tous les pays voyaient se fermer leurs marchés habituels, faute de consommateurs ou pour des raisons monétaires. Seule la France leur offrait une clientèle constante en même temps qu'une monnaie appréciée.

Les statistiques montrent la marée montante à cette époque des importations en provenance des pays à monnaie dépréciée. Nous ne citerons que deux exemples : en 1928, entrant 14.782 tonnes de fers et aciers laminés ; en 1930, 56.035 ; en 1931, 61.341. Pour les industries mécaniques, 172.000 tonnes pour une valeur de 1.650 millions en 1928 passent en 1930 à 440.000 tonnes pour une valeur de 4.326 millions. En temps normal, le droit de douane suffit à modérer la concurrence. Mais ce n'est plus le cas quand la monnaie d'un pays baisse constamment ; le bénéfice réalisé sur le change des monnaies par les négociants étrangers qui ont fait affaire dans le pays à monnaie appréciée compense et au delà le droit de douane,

Il faut ajouter qu'il ne pouvait être question pour la France d'une élévation des droits, car dans la plupart des cas les accords commerciaux en vigueur ne nous laissaient pas libres de nos positions tarifaires. Même pour les accords non consolidés (28 p. 100 seulement) les délais de la procédure parlementaire se fussent difficilement conciliés avec la nécessité d'une action immédiate.

Il fallut donc avoir recours au procédé des contingents.

Il est évident que les contingents constituent une restriction aux échanges internationaux. Mais nous avons vu qu'il n'existe pas d'autre moyen d'éviter un accroissement anormal des importations.

Par contre, il semble que le contingentement puisse être

adapté à une politique commerciale nouvelle et qu'il ne soit pas en lui-même et forcément générateur de prix élevés sur le marché intérieur.

Fonctionnant parallèlement aux ententes de producteurs, les contingentements pourraient permettre un nouvel aménagement des échanges internationaux. Ils seraient établis par l'État, mais d'après les suggestions des parties intéressées qui seraient chargées d'en assurer la répartition. L'État et les ententes de producteurs concourraient ainsi à la régularisation et à la défense de la production, et à l'abaissement des tarifs.

Avant de constituer un instrument aussi perfectionné, le contingentement peut aussi être employé comme un moindre mal dans des négociations difficiles. Voici un exemple emprunté à la politique commerciale.

En 1932, la France avait établi une surtaxe compensatrice de l'écart des changes sur les importations anglaises.

Malgré la baisse du dollar, elle ne l'avait pas appliquée aux produits des États-Unis, de qui le Gouvernement français voulait se concilier la bienveillance tant en raison des dettes que pour obtenir lors de la suppression de la prohibition un régime favorable pour les vins et eaux-de-vie. Le Gouvernement anglais vit dans cette différence de traitement une discrimination et le président du Board of Trade fit savoir qu'il surtaxerait les marchandises françaises importées en Angleterre si dans le délai d'un mois la surtaxe de change n'était pas abrogée. Devant cette menace, le Gouvernement français consentit à exonérer les produits anglais du paiement de ladite surtaxe.

Ce qu'il fit par décret du 31 décembre 1932. Mais devant les doléances de l'industrie française qui craignait les effets de la concurrence anglaise, il décida de contingenter un

certain nombre de produits et notamment ceux qui correspondaient à d'importantes importations anglaises.

Les adversaires des contingentements leur reprochent surtout d'amener la hausse des prix à l'intérieur. En effet, disent-ils, les producteurs nationaux n'ont plus à redouter la concurrence étrangère. La loi de l'offre et de la demande est faussée, le contingentement confère un « monopole quantitatif » et provoque la cristallisation des prix.

Nous estimons qu'il convient de faire une distinction.

Les effets du contingentement sont différents suivant que la marchandise contingentée est produite en grandes quantités sur le marché intérieur ou au contraire est en déficit.

Dans le premier cas, le contingentement des importations n'empêchera pas la baisse des prix. Ce n'est que lorsque la production est insuffisante que le contingentement peut amener la hausse des prix ou tout au moins leur maintien à un taux élevé. Un tel résultat n'est pas dû au procédé lui-même, mais au fait qu'il est souvent appliqué au hasard des influences politiques. Au surplus, l'État qui y recourt peut subordonner sa réalisation à l'engagement des producteurs de ne pas majorer leurs prix.

Les inconvénients des contingentements peuvent être tempérés si on les assujettit à certaines règles qui assureront au commerce international un minimum de garanties.

Il serait facile, par exemple, de leur donner une certaine stabilité en fixant les contingents accordés pour un an au moins. De même on peut faire en sorte que les pourcentages alloués ne soient pas trop restreints par rapport aux années de base. Le contingentement doit non pas supprimer, mais canaliser les importations.

Quoi qu'il en soit le système du contingentement ne semble pas près de disparaître. Assoupli et mieux adapté aux néces-

sités de la défense de la production, il peut devenir l'un des éléments constitutifs de l'économie contrôlée ou orientée que nous voyons se constituer progressivement.

*
* *

Il n'existe peut-être pas un seul État en Europe qui n'ait mis en œuvre tous les moyens possibles pour empêcher son économie nationale d'être atteinte par la crise. Mais si la valeur curative de ces derniers est douteuse, leur effet global n'est que trop certain. Les actions individuelles des États, quelques légitimes qu'elles puissent être au point de vue national, ont un effet funeste dans l'ensemble et sont contrecarrées par les réactions des autres États. Non seulement elles « se contrarient et tendent à annihiler réciproquement leurs effets » a dit le Comité Économique, mais elles ont les conséquences les plus dangereuses ; bien loin d'assurer la balance des paiements, « souci légitime de chaque pays », elles accentuent la dépression de l'activité économique, et développent la tendance des États à se suffire à eux-mêmes.

Les augmentations de droits, les surtaxes, les prohibitions, les contingents, le resserrement des devises réduisent à coup sûr les importations. Mais cette réduction entraîne à son tour une contraction des exportations.

Les partisans de cette politique de restrictions, n'ignorent pas ses méfaits. Ils se sont ingéniés à la justifier. Peu importe, disent-ils, la conquête des marchés extérieurs. Les marchandises qu'on ne peut plus exporter trouvent acquéreur sur le marché intérieur, où elles prennent la place de celles qui venaient du dehors.

Mais les résultats acquis démentent ces prévisions optimistes parce que les pays qui ne peuvent plus exporter

voient s'accroître le nombre des chômeurs et diminuer le pouvoir d'achat de leur population.

Aussi, le Comité s'estime-t-il en droit de conclure que « le montant global des mesures nationales destinées à combattre les effets de la crise est presque inévitablement de prolonger et d'aggraver dangereusement celle-ci¹ ».

1. Rapport du Comité Économique, 20 janvier 1932.

CHAPITRE III

LES REMÈDES

Après avoir ainsi étudié les divers aspects de la situation économique, le Comité Économique s'est attaché à déterminer les moyens d'y remédier. Il a cherché le salut dans une triple direction : régime monétaire, régime des échanges, régime de la production. Mais il s'est borné à formuler les grands principes, dont l'application devait, selon lui, provoquer le retour à la prospérité et à la paix économiques ; il n'a soumis aux États aucune proposition concrète, à objectif limité et immédiatement réalisable.

Il ne s'est pas rendu compte d'autre part du cercle vicieux dans lequel se trouvaient prises ses recommandations : pour remédier à la situation économique, il préconise l'action concertée qu'il a toujours prônée, mais il ne voit pas que ce sont précisément les difficultés causées par la crise qui ont obligé les États à dénoncer les mesures de collaboration internationale auxquelles ils avaient paru se prêter et qui les empêchent actuellement d'adhérer à tout nouvel effort analogue.

La stabilité monétaire.

La question lui paraît certaine ; seule une action concertée qu'il estime cependant difficile à concevoir pour le moment « peut redonner leur plein essor aux échanges internatio-

naux, à la condition... qu'un apaisement intervienne dans les relations internationales, et qu'un assainissement durable puisse être effectué dans la situation financière et le régime de la monnaie ». Pour le Comité Économique la première condition d'une restauration économique, lorsqu'aura été dissipée l'incertitude où l'on demeure quant à la solution que doivent recevoir de graves problèmes internationaux d'ordre politique, est de revenir à des conditions financières et monétaires normales.

Il est « hors d'état, dit-il, de formuler avec quelque utilité des directives en ce qui concerne la politique commerciale tant que dans le domaine international ne seront pas intervenues les solutions nécessaires et que des allègements et des ajustements appropriés n'auront pas diminué la tension financière ».

Il faut donc en tout premier lieu stabiliser les monnaies. Comment ?

Sur ce point, le Comité Économique ne nous donne aucun éclaircissement.

On peut constater qu'il existe des États, et notamment l'Angleterre, qui se refusent présentement à la stabilisation. Or, la livre étant une monnaie internationale, rien ne pourra être fait tant que l'Angleterre ne sera pas persuadée qu'il est de son intérêt de changer d'attitude.

Ce revirement est possible, car elle a besoin de conserver les débouchés qui lui restent en Amérique du Sud et en Orient. Or, ces débouchés peuvent être à jamais perdus pour elle au profit de concurrents, comme le Japon et les États-Unis, dont les monnaies peuvent baisser encore. Il est possible qu'elle voie d'ici peu dans une stabilisation générale des monnaies, qui enrayerait la baisse du yen et du dollar, le moyen de limiter la concurrence japonaise et américaine.

*Action concertée pour la suppression des
barrières douanières.*

La stabilisation monétaire réalisée, le Comité Économique estime que l'on pourra reprendre avec succès la collaboration internationale qu'il avait préconisée pour assurer la liberté des échanges et qui avait donné des résultats si chargés de promesses au cours des années 1927 et 1928.

Il estime, avons-nous dit, que ce sont les mesures prises par les États isolément qui ont été la cause de la gravité de la crise ; il estime de même que seule l'application concertée des principes libre-échangistes permettra aux États de retrouver graduellement la prospérité économique.

Le Comité Économique a reconnu que les États avaient été dans l'obligation de défendre leur économie nationale. On ne peut leur refuser ce droit. Un État qui voit son marché envahi par les marchandises étrangères des pays à monnaie dépréciée peut avoir recours à des mesures de défense. Mais il ne faut pas que ces mesures soient le prétexte recherché pour des relèvements de droits abusifs, ou tout autre procédé qui dépasserait singulièrement la légitime défense. Il ne faut pas qu'elles soient détournées de leurs fins immédiates. C'est donc une question de bonne foi.

Il faut s'efforcer, si l'on peut dire, de limiter les dégâts. De quelle manière ? Par une entente entre États intéressés avant la mise en vigueur des mesures envisagées.

« Les dispositions restrictives perdraient sans doute une partie de leur nocivité si elles étaient concertées avec les États qui doivent en ressentir les effets¹. »

1. Rapport du Comité Économique, 31 octobre 1931.

En outre, les restrictions doivent conserver un caractère temporaire. Que leur application soit donc limitée à la durée des circonstances qui les ont provoquées.

Mais quelles que soient les précautions prises, il en résultera d'inévitables inconvénients. En tout cas pour l'avenir, une prospérité durable ne sera établie que si la politique commerciale des États assure la liberté de la circulation des marchandises, des capitaux et des hommes.

En ce qui concerne la clause de la Nation la plus favorisée, la thèse du Comité Économique n'a pas changé ; il reprend même l'expression dont il s'était servi : il « est unanime à penser, dit-il, que malgré les infractions auxquelles le régime de la Nation la plus favorisée est actuellement soumis, l'octroi de ce régime en matière douanière, doit être la norme ». Pour sauver le régime de la clause de la Nation la plus favorisée, il admet cependant que les États établissent tant que l'équilibre économique ne sera pas rétabli, les dérogations qui leur paraissent indispensables pour la solution de difficultés particulières.

L'organisation de la production.

Lorsqu'il dénonçait comme ayant aggravé la crise économique les mesures restrictives à la liberté commerciale qu'avaient prises les divers États, lorsqu'il conseillait pour atténuer la conjoncture économique la suppression de ces mesures et l'établissement concerté d'un régime libre et équitable des échanges, le Comité Économique ne faisait que s'en tenir aux principes qu'il avait élaborés depuis sa création.

Il apparut cependant à certains esprits que l'application de ces seuls principes n'était pas suffisante pour mettre fin

à l'état d'autarchie, pour ne pas dire d'anarchie économique dans lequel étaient tombés les divers États. Une action concertée comme celle que recommandait le Comité Économique n'était pas possible du fait même de la crise. Il fallait chercher autre chose. De là à estimer que ses efforts avaient été orientés dans une mauvaise direction, il n'y avait qu'un pas et on ne fut pas long à le penser. N'avait-on pas fait fausse route en s'attaquant de prime abord aux barrières douanières, à l'abri desquelles s'était instauré un régime de production désordonné ; les supprimer, c'était condamner ce régime et les intérêts qui y étaient attachés, c'est pourquoi il avait rencontré tant de résistance. « La question des douanes et de la liberté du commerce, a-t-on dit, n'est à y bien voir que secondaire ; sa solution ne sera qu'accessoire, instable, insuffisante, tant que le problème de fonds ne sera pas résolu¹. »

Le problème était d'entreprendre et d'assurer la réorganisation de la production. Cette œuvre réalisée, les barrières douanières devenues sans objet, disparaîtraient d'elles-mêmes et les échanges entre États reprendraient normalement avec tout ce qu'ils comportent d'avantages.

L'organisation de la production, en la supposant possible — et elle ne l'est que pour un certain nombre de produits à la vérité très importants — est-elle susceptible de mettre fin au désordre actuel ? Ne faut-il pas empêcher qu'elle s'effectue au détriment des consommateurs par l'élévation des prix, des ouvriers par la réduction des salaires, des États eux-mêmes qui verraient se constituer des organismes internationaux d'une puissance considérable capables d'imposer leurs volontés dans le domaine de la politique douanière et

1. H. Moro. *Revue Économique Internationale*.

commerciale? Telles sont les questions que le Comité Économique a été amené à examiner en étudiant le régime de la production de deux produits essentiels, le sucre et le charbon.

Disons tout de suite que c'est sur l'initiative du Comité Consultatif Économique que le Comité Économique a mis la question de l'organisation de la production à l'étude, mais que pour sa part il ne s'en est pas montré très partisan, jusqu'à présent du moins. On lui demandait de rompre délibérément avec la doctrine qu'il avait élaborée jusque là ; l'organisation de la production implique la limitation de la production, des restrictions aux principes de liberté et à la libre circulation des marchandises et des capitaux. C'était un changement complet de la doctrine qu'on réclamait de lui, et il n'a pas voulu l'admettre.

Là se trouve à notre sens la raison primordiale de la tiédeur du Comité Économique chaque fois qu'il s'est agi des questions d'organisation de la production.

*
* *

La question des Ententes.

Dès 1928 quelques-uns des membres du Comité Consultatif Économique firent remarquer qu'il convenait de ne pas oublier les recommandations de la Conférence de 1927 relatives à l'industrie.

La production doit être organisée, et elle doit l'être par les producteurs eux-mêmes groupés en ententes nationales et internationales.

« Les tarifs n'ont pas été réduits, insistait M. Loucheur, ils ne seront pas réduits. Dans dix ans, ils seront augmentés

plus que jamais si l'on ne procède pas à une réorganisation consciente de la vie économique permettant aux industries de produire en paix, à l'abri d'une forme de protection autre que celle des tarifs douaniers : c'est-à-dire à l'abri des ententes industrielles ».

La Conférence Internationale de 1927 avait examiné la question des ententes industrielles internationales ; avec beaucoup de circonspection, elle avait reconnu que : « dans certaines conditions et sous certaines réserves », les ententes peuvent. d'une part, « assurer une organisation plus méthodique de la production et une réduction des prix de revient par une meilleure utilisation des installations existantes, par un développement plus rationnel des nouvelles installations et par un groupement plus logique des entreprises ; d'autre part, mettre un frein aux concurrences anti-économiques et réduire les maux résultant de l'activité industrielle ».

Le Comité Consultatif, composé en grande majorité de représentants de l'industrie et du commerce, ne pouvait manquer d'aborder la question. Le problème n'était pas sans difficultés. La coopération internationale avait été conçue uniquement dans les rapports des États et avec l'aide des États. C'était à eux que le Comité Économique adressait ses recommandations par l'intermédiaire du Conseil et il semblait qu'en dehors des États souverains en matière commerciale, comme en matière politique, on ne pouvait concevoir aucun organisme capable de jouer un rôle au point de vue économique. Cependant, les ententes industrielles n'étaient pas une nouveauté. Elles existaient particulièrement en Amérique et en Allemagne. Leur rôle, il est vrai, avait été très diversement apprécié. On gardait un mauvais souvenir de certains trusts américains.

Quelles qu'aient été ces préventions, le Comité Consul-

tatif demanda au Comité Économique de mettre la question des ententes à l'ordre du jour, et il précisa comment il en envisageait l'étude ; il recommandait au Comité Économique : 1° d'étudier la *matière* et la *nature* des ententes industrielles et des cartels internationaux ; 2° leur statut et leur forme juridique, ainsi que la législation à laquelle ils sont soumis ; 3° la publicité dont ils sont l'objet¹.

Mais au sein même du Comité Consultatif, lors des discussions qui eurent lieu au cours de sa deuxième Session (6-11 mai 1929), les préventions contre les ententes étaient encore très fortes.

Tout d'abord, disait-on, les ententes pouvaient être dangereuses pour les consommateurs, que ce soient les États ou les individus. Le souvenir de la politique suivie par certains États ayant un quasi-monopole pour certaines matières premières et pratiquant une politique de restrictions et de hauts prix n'était pas fait pour diminuer ces appréhensions. Les partisans de la politique suivie par le Comité Économique faisaient ressortir que le fait de conférer à des ententes internationales le soin de réglementer la production, pouvait présenter le danger de donner aux États producteurs de matières premières la possibilité de dicter leurs conditions aux États consommateurs. Ils ajoutaient que les consommateurs et les « travailleurs » devraient pouvoir exercer une influence appropriée, qui s'ajouterait à la surveillance de l'autorité publique.

Ce fut le point de vue juridique qui retint tout d'abord l'attention du Comité Économique ; il chargea trois experts juristes : MM. Decugis (France), Robert Olds (États-Unis) et

1. Rapport du Comité Consultatif Économique. *Journal Officiel*, 1928, p. 1120 et suivantes.

Tschierscky (Allemagne), d'établir un exposé raisonné sur la nature et l'évolution des principes sur lesquels reposait le droit en vigueur dans les différents pays.

Le fait pour le Comité Économique de considérer tout d'abord le point de vue juridique apparut comme une mesure dilatoire. Un État fort pourra toujours avoir un droit de regard sur les activités qui s'exercent sur son territoire. Si la législation est insuffisante, il lui est loisible de la modifier.

Aussi bien, les conclusions des experts juristes furent-elles ce qu'elles devaient être. Ils constatèrent qu'un certain nombre d'ententes nationales, loin de servir l'intérêt général, avaient en réalité servi de truchement à des intérêts particuliers.

Plus instructive fut l'enquête que MM. Benni et Marlio menèrent en 1929 avec le concours des services de la Société des Nations. Ils utilisèrent les informations puisées aux sources les plus variées et établirent les monographies d'un certain nombre d'ententes et de cartels, leur donnant ainsi cette publicité que la Conférence de 1927 avait suggérée.

Ces consultations, pour aussi intéressantes qu'elles fussent, n'apportaient qu'un faible apport à l'œuvre de coordination de la production que le Comité Consultatif Économique se flattait de réaliser.

Deux branches de la production lui furent signalées comme susceptibles d'une organisation sur le plan international : l'une, le charbon, par la délégation belge ; l'autre, le sucre, par la délégation française. Ce fut l'objet des délibérations de la Session tenue du 14 au 19 mai 1928 :

« Le Comité Consultatif Économique, préoccupé de la crise de l'industrie charbonnière et de l'importance des fac-

teurs internationaux de ce problème, recommande au Conseil, dans l'intérêt des consommateurs et des producteurs, d'inviter l'organisation économique de la Société des Nations à reprendre particulièrement l'étude en cours sur le charbon, en procédant le plus tôt possible pour la compléter à telles consultations qui lui apparaîtront appropriées et en suivant les méthodes de travail suggérées par la Conférence Économique. »

La même délibération recommandait au Comité Économique « l'étude approfondie de tous les facteurs et mesures exerçant une influence sur la production, la consommation et le commerce international du sucre ».

Comment le Comité Économique allait-il s'acquitter de cette tâche? Deux méthodes étaient possibles : il pouvait, comme il l'avait déjà fait, se borner à étudier les divers côtés du problème, sans suggérer aucune solution sous le prétexte qu'il était incompetent, ou bien après des consultations rapidement menées sur l'état des marchés du sucre et du charbon, préconiser une politique d'adaptation de la production, et de répartition aux États faiblement consommateurs, auxquels devraient être procurées des possibilités d'achat.

L'argument d'incompétence était spécieux. S'il avait été fondé, le Comité Économique aurait dû l'invoquer en d'autres circonstances. Était-il plus compétent en matière de politique tarifaire, qui ressortit au premier chef à la souveraineté des États?

Au surplus, on ne demandait pas à l'organisation économiques de la Société des Nations d'imposer une politique du sucre et du charbon. Il s'agissait seulement de trouver un remède d'ordre international à ce paradoxe : une production surabondante (ou jugée telle), en présence de peuples sous-consommateurs parce que manquant de moyens de

crédit et de devises. Néanmoins, le problème de la compétence de la Société des Nations en matière de politique économique, fut soulevé par le représentant de l'Italie, M. Scialoja. Il le fit en ces termes :

« Il me semble que le rapport que nous sommes en train d'examiner (il s'agissait du Rapport du Comité Consultatif Économique sur les travaux de sa première session), nous pose indirectement un problème qui mérite toute notre attention : celui de savoir dans quelles limites peut et doit s'exercer l'activité de la Société des Nations dans le domaine économique.

...La question que je pose est une question de compétence et de méthode.

...C'est à cause du grand intérêt que mon pays a de voir l'organisation économique de la Société des Nations aboutir à des résultats pratiques que je crois devoir attirer votre attention sur la nécessité de suivre des directives bien définies, car elles seules peuvent empêcher une dispersion d'efforts et nous donner des résultats positifs.

Une de ces directives — et je la considère comme fondamentale — doit être, selon les vues du Gouvernement italien, celle-ci : la tâche de la Société des Nations doit se limiter à élaborer et à formuler les principes généraux d'une politique économique, tandis qu'elle doit s'abstenir d'intervenir dans des questions liées aux situations contingentes et provisoires qui peuvent exister, dans certaines branches de la production et dans certains pays parce qu'une intervention semblable pourrait provoquer des conflits sans issue avec les intérêts d'autres branches de la production et d'autres pays...

C'est pour cette raison que les délégués italiens dans les sous-comités du charbon et du sucre du Comité Consultatif,

ont insisté, avec d'autres délégations, sur la nécessité que la tâche de la Société des Nations, dans la question concernant ces deux produits, se borne à l'étude des différents aspects du problème qui les concerne¹. »

ENQUÊTE SUR LE CHARBON

Le Comité Économique, en ce qui concerne le charbon, a procédé à deux consultations : en 1929 et en 1932.

Deux sortes de remèdes pouvaient être envisagés : ou bien ralentir la production, ou bien augmenter la consommation. Le premier supposait une organisation préalable des producteurs dans le cadre national et international. Le Comité Économique rencontrait donc à nouveau sur ce point la question des ententes. Il fallait prévoir les quantités de tonnes de houille qui seraient extraites, leur répartition, la détermination des prix de vente, l'organisation des marchés.

Le Comité Économique ne pouvait évidemment procéder à cette œuvre de réorganisation. Il devait se borner, estimait-il, à demander aux forces économiques organisées, syndicats et groupements de producteurs, de s'entendre pour la répartition de la production. Quant à l'augmentation de la consommation, elle paraissait impossible à prévoir du fait de l'emploi sans cesse plus intensif des substituts du charbon.

Quelle était la situation du marché du charbon ?

Pour le charbon, le problème d'organisation était limité à l'Europe. Les États-Unis, grand pays producteur, exportaient leur excédent au Canada, et ils n'avaient fait leur

1. *Journal Officiel de la Société des Nations*, 1928, p. 954.

apparition sur les marchés européens qu'en période de crise, lorsque les prix étaient suffisamment rémunérateurs pour couvrir les frais de transport.

Deux périodes doivent être envisagées pour l'après-guerre : celle des prix élevés qui s'étend de la fin des hostilités à la crise anglaise de 1926, et celle des prix en baisse. La première avait provoqué un régime artificiel des échanges, soumis à des limitations et restrictions de toute nature qui avaient pour but de maintenir le niveau élevé des prix. La seconde est caractérisée par la lutte des États producteurs : Angleterre, Allemagne, Pologne, qui cherchent des débouchés. C'est la période des primes à l'exportation, de la course à la baisse des prix qui aboutit à la désorganisation complète du marché.

La baisse des prix ne stimule pas nécessairement l'augmentation de la demande.

Les prix records que le charbon avait atteints au lendemain de la guerre avaient en effet incité les pays consommateurs à rechercher l'utilisation des sources d'énergie disponibles. C'est ainsi que les qualités inférieures de charbon, de lignite, de tourbe furent employées comme générateurs d'électricité, tandis que dans l'industrie des transports le développement du moteur à essence fournissait un précieux substitut.

Ce fut donc la cherté du charbon qui provoqua la recherche de procédés nouveaux susceptibles d'en limiter la consommation, donc d'en réduire la demande. Mais au moment où les prix baissèrent, le mal était fait. On continua à avoir recours aux substituts du charbon.

Un autre facteur a agi défavorablement sur l'industrie houillère : c'est la rationalisation, très poussée dans cette branche d'industrie qui, favorisée elle-même par le niveau

élevé des prix, a abouti, avec des frais moindres, à un énorme excédent de production.

Or, tandis que la production augmentait, la consommation mondiale de houille et de lignite ne dépassait que de 4 p. 100 celle de 1913.

En résumé : capacité de production toujours accrue, demande stationnaire.

La marge de capacité en excédent, d'après le rapport du Comité Économique en 1929, est estimée par les experts à environ « un quart en Allemagne, un quart dans le Royaume-Uni et moitié en Pologne ». C'est donc le « déséquilibre profond entre la demande et la capacité productive immédiatement disponible, et non entre la demande et la production », qui constitue la cause des difficultés de l'industrie houillère. Au delà de la capacité utilisée, il existe une importante « capacité en excédent due aux mines qui, étant prêtes à fonctionner, attendent l'occasion d'accaparer toute affaire qui se présente ; et cet intérêt particulier à chaque production cause préjudice à l'ensemble des producteurs¹ ». Ce déséquilibre crée une lutte continuelle entre les pays exportateurs pour la conquête des marchés nouveaux.

En 1930, après une légère accalmie, la situation de l'industrie houillère s'aggrava encore, malgré une diminution de l'extraction dans tous les pays. Les stocks s'accumulaient. La lutte des prix entreprise par les producteurs entre eux pour enlever les commandes était impuissante à accroître la demande et elle ne faisait qu'élargir la marge déficitaire des entreprises. La dépréciation de certaines monnaies ainsi que les mesures restrictives et pro-

1. Rapport du Comité Économique de juin 1929.

tectionnistes étaient les principaux facteurs de cet état de choses.

LES REMÈDES ENVISAGÉS POUR RÉTABLIR L'ÉQUILIBRE ENTRE LA DEMANDE ET LA CAPACITÉ PRODUCTIVE DES MINES.

a) *Les remèdes d'ordre national.* — Les remèdes ont d'abord été envisagés sur le plan national. Les États ont cherché à se suffire à eux-mêmes. Pour ce faire, ils ont stimulé leur production à l'aide de primes et de subventions à l'exportation. Puis ils se sont efforcés d'assurer un prix rémunérateur aux producteurs et surtout d'empêcher l'importation des charbons étrangers. Le premier but a été atteint, notamment par des tarifs ferroviaires préférentiels et le second par l'institution de droits protecteurs et de prohibitions. Ainsi les producteurs nationaux travaillant en vase clos n'avaient pas à redouter la concurrence internationale.

Les producteurs se sont également efforcés d'assurer une meilleure organisation des mines par le regroupement et la fermeture de celles dont l'exploitation était déficitaire, ainsi que par la création de comptoirs de vente.

Les mesures « nationales » se sont révélées inefficaces.

Les prohibitions n'ont procuré que des avantages momentanés parce qu'elles ont provoqué des mesures de représailles de la part des pays qu'elles visaient. Envisagées du point de vue de la production, leur effet a été néfaste. Il a été reconnu, constate le Comité Économique que les « mesures de prohibition et de subventions ne tendent pas à réduire l'écart existant entre la capacité de production mondiale et la demande, mais qu'elles atténuent au contraire ou retardent l'effet des forces qui provoqueraient nécessairement la diminution de la capacité de produc-

tion; et que, d'autre part, elles n'augmentent pas la demande ».

Quant aux mesures relatives à l'aménagement intérieur du marché, elles n'ont pas réussi à réduire l'écart existant entre la capacité de production et la demande.

L'effet général de la plupart, sinon de toutes, a été de déplacer le malaise dont souffre l'ensemble de l'industrie charbonnière, tout en accentuant l'importance de ce malaise.

b) *Le remède international.* — La majorité des experts a reconnu que le problème du charbon doit être résolu du point de vue international.

Les principaux producteurs européens auraient intérêt à conclure un accord concernant la production, l'exportation, les prix et les marchés. Cet accord paraît d'autant plus réalisable qu'il serait, en fait, limité à l'Angleterre, l'Allemagne, la France, la Pologne la Belgique et les Pays-Bas qui représentent environ 90 p. 100 de la production européenne. Mais une entente internationale présuppose une forte organisation nationale par l'élimination de toutes les exploitations déficitaires et la suppression de toutes les mesures artificielles prises pour stimuler la production.

C'est seulement lors de la consultation de 1932 que la solution du problème du charbon apparut comme liée au développement des ententes nationales et internationales. Cette fois, en effet, les experts devaient examiner :

1° La conclusion d'ententes internationales entre les producteurs, en ce qui concerne la production, le marché et les prix;

2° La création d'une organisation internationale où seraient représentés tous les intérêts : gouvernements, producteurs, mineurs, négociants et consommateurs;

3° Les mesures à prendre pour assimiler, sinon pour égaliser, les salaires, les heures et les conditions sociales du travail ;

4° L'abolition des restrictions artificielles apportées au commerce et à la production du charbon.

En 1929, les experts estimaient que la crise du charbon pouvait être surmontée par la seule organisation nationale. Les marchés, disaient-ils, feront leur police. L'essentiel, c'est que cette organisation soit rigoureusement réglementée.

En 1932, ils pensent au contraire qu'on ne peut discipliner la concurrence sans le concours d'organismes internationaux. Cependant, comme le remarque le Comité Économique (Rapport du 20 janvier 1932 au Conseil) : « *l'organisation nationale* est la condition préliminaire et nécessaire de l'organisation internationale. » Elle faisait défaut en 1929, particulièrement dans le principal pays producteur (Grande-Bretagne) et c'est ce qui rendit impossible toute action internationale. En 1932, « les dispositifs nationaux indispensables à la préparation et à la conclusion de tout accord international sont en place ». D'autre part, les propriétaires de mines des grands pays producteurs d'Europe s'étaient concertés à Londres (30 septembre-1^{er} octobre 1931), où ils avaient élaboré un plan d'action internationale.

Ainsi reconnaissait-on la nécessité de régler par des ententes la répartition de la consommation entre les bassins miniers d'un même pays. Entente nationale d'abord : là est le fondement de toute action internationale efficace. « Les mesures prises et envisagées, dit le Comité Economique, faisant allusion surtout aux essais d'organisation en Angleterre, en Belgique et en France, constituent un facteur d'une importance essentielle pour l'ensemble du problème

qui nous occupe. La condition préalable pour toute entente internationale est ainsi réalisée ¹. »

Les États, on l'a vu, avaient pris des mesures restrictives à la libre circulation du charbon. Allait-on les abolir ? Nullement. L'accord à intervenir en tiendra compte et les utilisera pour réaliser un équilibre dans les conditions de la concurrence : « Une distribution policée et rationnelle des tonnages disponibles, acceptée par tous sur le marché international ferait connaître à chaque centre de production dans quelle mesure il serait admis à alimenter la consommation générale, celle de son pays et celle des autres États. Sachant où il en est, il pourrait régler son extraction et s'appliquer à augmenter ses débouchés en facilitant de nouvelles consommations, mais sans avoir à mener une âpre concurrence contre les autres producteurs de charbon. »

LIMITES DE L'ACTION DU COMITÉ ÉCONOMIQUE. — Quelles furent les conclusions pratiques des consultations du Comité Économique ?

Elles ont fait apparaître le caractère complexe des négociations pour l'organisation internationale de la production et la divergence d'intérêts difficiles à concilier. Ce résultat, à la vérité, apparaît comme peu substantiel ; et le Comité Économique s'en est rendu compte. Il semble même sceptique quant aux possibilités de réalisation. « Il est en droit d'espérer..., dit-il, il exprime l'espoir... » Il propose au Conseil de signaler aux gouvernements l'importance internationale que présente le mouvement de l'organisation de l'industrie du charbon, « avec la certitude qu'ils ne manqueront pas de le suivre avec attention, de l'encourager, s'il

1. Rapport du Comité Économique, 20 janvier 1932 (C. 74, M. 39 ; II, B. I).

y a lieu, et de s'assurer en même temps qu'aucune atteinte ne risque d'être portée à l'intérêt général ».

Mais il se refuse à prendre la direction ou l'initiative des négociations. La tâche qu'il s'assigne, des plus modestes, se borne à l'étude de tous les aspects du problème et à la confrontation des intérêts en jeu. Son action ne saurait aller plus loin : « S'il est légitime que dans le cadre de son œuvre économique, elle (la S. D. N.) tienne compte d'un mouvement général et use de son influence pour l'orienter autant que possible dans la voie la plus propice à l'intérêt commun, elle ne saurait assumer une responsabilité directe en ce qui concerne les ententes à conclure et la forme précise qu'elles pourraient prendre. » Le Comité Economique en laisse le soin aux intéressés, car il importe qu'à « ceux qui doivent exécuter ces accords et en porter la responsabilité directe » incombent la conduite des négociations et leur conclusion. En outre, le Comité Économique : « conformément au principe établi par la Conférence Économique Internationale et confirmé par tous les travaux successifs de l'organisation économique, en ce qui concerne la publicité des ententes internationales importantes, exprime sa confiance que les lignes fondamentales des accords conclus ou à conclure puissent être connues de tous, en sorte que tous les intéressés, et particulièrement les pays consommateurs, soient en état de se prononcer en toute connaissance de cause sur les répercussions desdits accords. »

Dans son Rapport du 9 juin 1932, le Comité Économique s'est préoccupé à nouveau de la situation particulièrement critique dans laquelle se trouve l'industrie charbonnière.

La Conférence de Londres de 1933 a également invité les principaux pays producteurs de charbon à réorganiser la production houillère sur une base internationale. Mais

l'Angleterre a répondu à cette invitation par une fin de non-recevoir.

Aussi le Comité Économique, dans son Rapport de 1934, s'est-il résigné à laisser la question en suspens.

ENQUÊTE SUR LE SUCRE

La question de la production sucrière est plus complexe que celle du charbon. Elle est à la fois industrielle (raffinerie) et agricole (assolement).

Le Comité Économique a tout d'abord réuni une documentation abondante puisée dans les publications de diverses organisations agricoles et auprès de l'Institut International d'Agriculture de Rome. Il s'est adressé ensuite à des spécialistes et les a chargés d'établir des mémoires sur la production des sucres de canne, des sucres de betteraves et sur les divers aspects de la question prise dans son ensemble¹.

Enfin, il a délégué un certain nombre de ses membres pour procéder à une double consultation d'experts. Les premiers furent choisis dans seize pays producteurs ou consommateurs parmi les industriels ayant une situation qui leur permette d'avoir une vue d'ensemble sur tous les aspects de la question sucrière, notamment en ce qui concerne la production du sucre brut, la raffinerie, le commerce et la consommation. Les seconds étaient plus particulièrement compétents dans la culture des betteraves.

C'est d'après ces données d'origines diverses que le Comité Économique a établi son Rapport².

Au moment où le Comité Économique a entrepris l'étude

1. Ces rapports ont été réunis dans une brochure C/148, M. 57, 1929, II.

2. Voir document C. 303, M. 104, II.

de la question, les traits caractéristiques du marché du sucre étaient les suivants : Accroissement de la production et de la consommation, baisse simultanée des prix.

Dans les années qui ont précédé la guerre, la production et la consommation du sucre augmentaient chaque année en moyenne d'environ 3 p. 100. En 1920, l'augmentation moyenne annuelle était de 4 1/2 p. 100.

La baisse des prix qu'on notait dans certains pays était imputable à l'existence de stocks qui alourdissaient le marché, et non au ralentissement de la demande car la baisse de prix s'était accompagnée d'une augmentation de la consommation. Il ne s'agissait pas de réduire la production, mais de la maintenir à un niveau correspondant au développement de la consommation, à la condition toutefois que l'excédent ait été préalablement absorbé. La difficulté était de trouver une politique de production qui puisse s'appliquer à la fois à la canne à sucre et à la betterave, alors que leur culture et le rôle que joue chacune d'elles dans l'économie des pays qui produisent l'une ou l'autre sont essentiellement différents. C'est cette disparité qui explique l'échec des tentatives faites pour amener une entente entre planteurs de cannes et de betteraves.

D'après les statistiques, la production du sucre de betterave avant la guerre dépassait légèrement celle de la canne. En 1929, la production de la canne était supérieure d'un tiers. L'augmentation de la production du sucre de canne était due à l'amélioration des méthodes de culture et à une sélection de plus en plus scientifique des espèces cultivées. On a calculé que le rendement en sucre des meilleures plantations a été augmenté par ces procédés de 30 p. 100 et que pour chaque hectare de culture on extrait à peu près deux fois plus de sucre de la canne que de la betterave.

Stimulée par les prix élevés pratiqués durant la guerre, la production de la canne à sucre est passée de 10,9 millions de tonnes de production en 1913-1914, à 15,3 millions en 1923-1924. Cette augmentation s'est poursuivie et, en 1928-1929, la production a atteint 18,9 millions.

L'élévation des prix avait favorisé également les producteurs de betteraves et les avait amenés à étendre, dans la période 1919-1924, la superficie de leurs cultures. Résultats : excès de production dans les deux cultures (canne et betterave) et chute des prix, telle qu'en fixant à 100 la moyenne des années 1909-1913, l'indice est de 216 pour 1923 et de 77 pour les cinq premiers mois de 1929.

Malgré le développement parallèle des deux industries, il serait erroné de croire que la lutte est confinée entre les deux catégories de producteurs de canne à sucre et de betterave. En réalité, la situation est caractérisée par la lutte de chacun des pays producteurs, que ce soit de canne ou de betterave, contre tous les pays qui exportent l'excédent de leur production.

Le petit nombre des pays exportateurs semblerait rendre aisée la solution des difficultés. Mais deux éléments importants compliquent la situation : 1° la nature différente de la culture ; 2° le nombre restreint des marchés libres. D'après les statistiques, un huitième seulement de la totalité du sucre mis en vente sur le marché mondial est vendu dans des conditions normales. Les sept autres huitièmes bénéficient de subsides, primes, droits préférentiels et protecteurs qui stimulent la production nationale, mais qui suivant le rapport du Comité Économique ont détourné les voies naturelles du commerce et provoqué une extrême variété de prix suivant les marchés.

En réalité, toutes les mesures artificielles que les Gouver-

nements ont cru devoir prendre chacun pour leur compte afin de remédier à la situation défavorable de leur industrie sucrière, ont subi l'échec le plus complet. Le seul résultat des primes à l'exportation et des droits protecteurs élevés a été l'augmentation des stocks sur le marché mondial.

D'autre part, l'industrie du sucre de betterave se trouve dans de très mauvaises conditions pour soutenir la concurrence de l'industrie de la canne. Elle est handicapée par les prix de revient. Si difficile qu'il soit d'évaluer le coût de production du sucre, les spécialistes auxquels a eu recours le Comité Économique ont estimé que les prix de revient de 100 kilogrammes de sucre seraient en Allemagne par exemple de dollars : 8,04 et seulement de 3,81 à Java.

Cette simple comparaison suffit à faire comprendre la menace qui pèse sur l'Europe, grande productrice de sucre de betterave, et combien s'expliquent les mesures de protection qu'elle a prises. En effet, tous les pays producteurs de betteraves sucrières se sont défendus au moyen de droits de douane, de contingentement, ou même par la prohibition absolue de l'importation.

Le Comité Économique s'élève contre ces mesures de protection, qu'elles soient directes ou indirectes : « aucune politique, dit-il, qui vise à stimuler la production, ne peut contribuer à améliorer une situation dont la faiblesse provient de l'excédent existant des stocks. »

Les gouvernements ont justifié leur politique protectionniste par le souci de ménager les intérêts des agriculteurs. Cependant quelques experts ont fait remarquer qu'il n'est pas démontré que le bénéfice retiré par certains pays de la culture de la betterave à sucre soit supérieur à celui que leur assureraient d'autres cultures. Pourquoi ne pas remplacer la culture betteravière par une autre plus rémunéra-

trice ? Mais le problème n'est pas seulement économique, il est aussi social et financier ; il faut songer à la main-d'œuvre qui vit de cette culture et des industries qui en dérivent, ainsi qu'aux capitaux investis¹.

QUELLES ONT ÉTÉ LES MESURES PROPOSÉES
PAR LES EXPERTS ?

Toutes tendent, soit à restreindre la production, soit à augmenter la consommation. « Un accord international devrait être conclu entre les producteurs importants ou entre les producteurs des pays exportateurs en vue de stabiliser la production pendant quelques années. » Il s'agit d'une stabilisation temporaire, pendant trois ou quatre années par exemple. Cette fixité de la production suffirait, d'après certains experts, à rendre l'industrie de nouveau rémunératrice, à supposer cependant que la consommation continue à croître. Presque tous ont jugé inutile l'intervention des gouvernements.

Quant à la crainte que cet accord se réalisât au détriment des consommateurs, elle paraît peu fondée, car le relèvement des prix du sucre qui s'ensuivrait serait vraisemblablement à peine sensible.

Une politique de vente même concertée et rationnelle fut jugée insuffisante à elle seule. Sans doute elle permet dans une certaine mesure le contrôle des prix, mais elle ne peut remplacer une politique de la production, seule capable d'aboutir à la résorption des stocks tant que la production ne sera pas stabilisée. Sur ce point de la résorption des

1. La culture betteravière joue un rôle exceptionnel dans notre économie agricole : elle permet les plus hauts rendements en blé et occupe une main-d'œuvre considérable.

stocks, une autre suggestion a été présentée par la minorité des experts. Elle consistait à confier à un organisme central de vente la mission de maintenir les prix de la majeure partie des stocks, une faible partie de ceux-ci étant utilisée comme propagande sur les marchés où la consommation est demeurée faible, et vendu à des prix très bas afin de créer des débouchés nouveaux. Mais on fit remarquer qu'un seul bureau de vente ne saurait « remplacer l'organisation compliquée » qui s'est constituée petit à petit et est en vigueur actuellement. « La majorité des experts a estimé que la diversité des types de sucre et les besoins particuliers des différents marchés rendaient la centralisation difficile. Ils ont vu dans la création d'un « pool » de ventes un nouvel élément de trouble sur le marché.

Les experts préconisent cependant une action concertée pour développer la vente et la consommation du sucre, surtout dans les pays orientaux et tropicaux. Cette suggestion intéressante supposerait toutefois une mise de fonds considérable et entraînerait de nouveaux sacrifices pour les producteurs.

Pour développer la consommation, le Rapport du Comité Économique demande aux Gouvernements d'étudier la possibilité d'abaisser les droits d'accise tout en veillant à ne pas réduire les recettes provenant de cette source d'impôts, droits qui, dans certains pays, sont extrêmement élevés. Le problème n'était pas facile à résoudre !

LES CONCLUSIONS DU COMITÉ ÉCONOMIQUE. — Le Comité Économique, fidèle à sa méthode, et laissant toute initiative à ceux qui sont responsables de la direction des affaires, a estimé qu'il n'avait pas à se prononcer « sur les mérites relatifs des différentes propositions qui ont été envisagées et

qui portent sur des mesures d'ordre purement privé ». Il a préconisé seulement les solutions concertées entre les producteurs, solutions qui seraient de nature « à rendre superflues certaines des mesures artificielles dont bénéficie l'industrie sucrière de certains pays ». Sur ce point, d'ailleurs, tous les experts ont été d'accord pour reconnaître que les difficultés de l'industrie du sucre ont été aggravées par les initiatives étatiques destinées à stimuler la production « sans tenir compte des répercussions que ces mesures non coordonnées pouvaient avoir sur la situation internationale ».

Ainsi le Comité Économique s'est contenté du rôle modeste de promoteur d'accords entre les organismes qualifiés.

Au moment où le Comité Économique achevait son enquête sur la production du sucre, neuf États exportateurs de ce produit, l'Allemagne, la Belgique, Cuba, la Hongrie, la Perse, Java, la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie adhéraient à ce qu'on a appelé le « plan Chadbourne » (1931)¹, qui avait pour but de contingentiser les exportations et la production. Il s'agissait d'enrayer la chute des prix. Sur le marché de New-York, la livre de sucre cubain ne valait plus (en cents) que : 1,34 contre 2,90 en 1927, 2,46 en 1928, 2,01 en 1929 et 1,52 en 1930.

Quels ont été les résultats de cet accord ?

Ils apparaissent, à la vérité, peu brillants. Les prix ont légèrement remonté, mais les contingents attribués aux membres participants n'ont pas été écoulés. Ainsi, on cite le cas de Java qui, autorisé à exporter 2.600.000 tonnes, ne put en placer que 1.200.000 tonnes. Toutefois, en 1934-

1. Pour des raisons diverses, l'Angleterre, les États-Unis et la France étaient restés en dehors de cette entente.

1935, la première fois depuis de longues années, la production mondiale serait à un niveau inférieur à la consommation avec 21.600.000 tonnes contre 23.300.000 tonnes. Quant aux stocks mondiaux, d'après le spécialiste Licht, ils s'élevaient — au 1^{er} mai 1935 — à 8.320.000 contre 8.890.000 en 1934, et 9.810.000 en 1933¹.

Mais — et c'est sur ce point que l'accord Chadbourne s'est révélé inefficace — les possibilités de développement des ventes sont médiocres. Les États-Unis ont, d'après l'acte Costigan, contingenté les entrées de sucre étranger, en accordant un droit de préférence à Cuba, afin de garantir à leurs nationaux l'écoulement de leur sucre de betterave. Le Japon a installé des usines importantes à Formose pour son approvisionnement. La France couvre ses besoins en sucre par sa production et celle de ses colonies.

Ainsi le plan Chadbourne n'a pu briser la politique de protection de certains États².

*
* *

Le problème de la production est un problème d'organisation internationale.

Le Comité Économique l'a noté pour le charbon en ces termes : « Étant donné, dit-il, que l'aggravation de la crise d'une part, et les progrès de l'organisation nationale, d'autre part, font apparaître, comme plus urgente que jamais et comme proche de la réalisation, l'idée d'une entente interna-

1. La part qui revient au sucre de betterave dans la production mondiale par rapport à celle du sucre de canne est en augmentation.

2. Le Comité international qui s'est réuni en septembre 1935 à Bruxelles n'a pu obtenir le renouvellement du plan Chadbourne qui venait à expiration à cette date.

tionale du charbon¹... » Pour le sucre, le Comité Économique arrive aux mêmes conclusions.

Ce sont donc les ententes entre producteurs nationaux et internationaux que le Comité Économique préconise. Les avantages que les cartels obtiennent sur les marchés nationaux pourront être étendus à l'économie internationale.

« Les cartels internationaux pourront réaliser une organisation du travail qui est impossible dans l'état actuel des choses. Ils pourront décréter que telle usine qui, par sa position géographique ou son outillage insuffisant, n'est pas capable d'une production à bon marché sera fermée... Ce serait la solution du problème de la fabrication en masse et en séries tout en maintenant l'existence d'un grand nombre de patrons indépendants et sans qu'il soit besoin de pousser à l'extrême la concentration des capitaux². »

Mais l'accord n'était pas unanime. Le professeur Grossmann a fait remarquer que la création d'ententes internationales, limitées aux branches de la production déjà centralisées et aux produits fournis en série, ne pouvait être considérée « comme une forme d'organisation capable d'éliminer à elle seule les causes du malaise dont souffre l'économie mondiale et particulièrement l'économie européenne ».

Le Comité Consultatif Économique a noté également dans son rapport de 1929 que lorsque le Comité Économique voulut étendre ses expériences de réductions de tarifs à des groupes de marchandises, il avait rencontré « des obstacles considérables parmi lesquels il faut particulièrement signaler

1. Rapport du Comité Économique, 20 janvier 1932.

2. Rapport du professeur Grossmann à la Conférence Internationale de 1927. (Compte-rendu, p. 1127).

comme un signe des temps l'existence de certaines ententes internationales. Celles-ci n'ont pu se constituer que sur la base de régimes douaniers existants¹ ». C'est la preuve que les ententes ne supprimeraient pas les tarifs existants. Elles cristalliseraient les situations acquises et feraient obstacle à toute évolution, le moindre changement de tarifs ayant pour résultat de modifier les possibilités économiques, par conséquent de bouleverser les bases sur lesquelles les ententes seraient constituées. Elles provoqueraient enfin la stabilisation de la production et excluraient la sélection naturelle résultant d'une libre concurrence.

Mais ces arguments sont loin d'être probants. Il semble au contraire que les ententes pourraient faciliter le désarmement douanier par le moyen d'accords internationaux qui prévoiraient le remboursement total ou partiel des droits pour les marchandises importées avec un certificat d'origine délivrée par un Comité de gestion des cartels et des ententes. Ainsi les produits importés d'un pays dans un autre dans la limite des contingents fixés par les accords seraient pratiquement exemptés des droits de douane.

On arriverait ainsi : 1° à inciter les producteurs étrangers à adhérer aux conventions internationales pour bénéficier de l'exemption douanière ; 2° à supprimer pour les produits cartellisés les primes directes ou indirectes à l'exportation, ces formes de protectionnisme devenant inutiles puisque des accords basés sur le système des contingents attribueraient à chaque État contractant une quantité déterminée de produits bénéficiant de l'entrée en franchise, ou tout au moins avec des droits très réduits.

On ne peut donc soutenir sérieusement que les ententes

1. Travaux du Comité Consultatif Économique 1929 (actes de l'Assemblée, p. 262).

aboutissent au maintien de conditions économiques mal-saines.

Le Président de l'Iron and Steel Federation appréciait en ces termes l'accord conclu avec l'entente internationale de l'acier : « Nous venons de prendre place dans l'Entente Internationale. C'est d'une grande importance, car il en résultera non seulement une meilleure organisation des industries du fer et de l'acier dans le monde entier, une fourniture d'acier à bon marché aux consommateurs mondiaux, mais aussi une contribution à une standardisation des prix, des changes, à une politique de coopération pacifique entre tous les pays¹. »

Dans la Convention internationale de l'Étain, il est spécifié que « le plan a pour but de maintenir un rapport juste et raisonnable entre la production et la consommation, en se préoccupant d'empêcher les variations rapides et profondes des prix, et d'assurer l'écoulement des excédents des stocks ». Dans celle du caoutchouc, on veut « régulariser la production et l'exportation des différents pays producteurs, dans le but de réduire à un chiffre normal les stocks mondiaux existant actuellement ; d'équilibrer d'une façon méthodique l'offre et la demande et de maintenir les prix à un niveau juste, équitable et raisonnablement rémunérateur... ».

Les buts immédiats visés par les ententes peuvent être groupés dans les catégories suivantes : 1° études techniques, économiques et financières concernant la production, la répartition et la consommation d'un produit dans divers pays ; 2° réglementation de la production par un système de quotes-parts, en fonction des stocks existants et des possi-

1. Reproduit par la *Journée industrielle*, 8 mars 1935.

bilités d'absorption du marché envisagé; 3° réglementation des stocks par la constitution d'un stock amortisseur (buffer stock), ou au moyen d'achat et de revente des excédents de stocks des associés, sorte de clearing établissant l'équilibre entre la vente et la production des divers groupes participants; 4° réglementation de l'outillage; 5° réglementation des ventes en vue d'équilibrer l'offre et la demande. Ce dernier mode présente un grand nombre de variantes, comme la fixation des prix de vente dans des marchés déterminés; la protection du marché national de chaque groupement; le partage du marché en zones d'influence, etc. Ce mode de réglementation est complété dans les ententes les plus évoluées par des organismes de vente nationaux ou internationaux. Ces organismes procédant à la répartition des commandes de façon à tirer le meilleur parti de la situation géographique de chacun d'eux. Ils utilisent la spécialisation des exploitations, ils encouragent la normalisation des types de produits; ils adoptent une politique de vente concertée et soumise à un contrôle commun.

Au point de vue économique, on peut affirmer que les ententes industrielles ont contribué dans une certaine mesure à rétablir l'équilibre entre les prix des matières premières et ceux des produits finis, par conséquent, à permettre la reprise des échanges. Surtout, — et c'est là le meilleur argument que l'on peut invoquer, — elles apparaissent présentement comme le moyen pratique et rapide de réduire les entraves apportées au libre jeu des échanges par la fermeture progressive des économies nationales.

Dans la crise présente, les ententes, partout où elles ont pu fonctionner, ont freiné les prix de panique. Elles ont contribué, « au moins temporairement, au maintien et à

la stabilité des prix... en créant des îlots relatifs de sécurité¹ ».

Tous les bienfaits des ententes et les résultats obtenus ne doivent pas cependant nous faire oublier qu'elles peuvent présenter un danger pour le consommateur². Le Comité Économique s'en est préoccupé puisque, dans ses enquêtes sur le charbon et le sucre, il a tenu à entendre les desiderata des représentants des pays consommateurs. A la Chambre des Députés, lors de la discussion du projet Marchandeaup sur les accords professionnels obligatoires, ce point a été soulevé par un député socialiste, M. Spinasse, qui a affirmé que l'entente des produits chimiques avait pour résultat d'augmenter de 30 p. 100 en France le prix de l'acide sulfurique et des produits territoriaux « et de faire payer très cher les engrais à l'agriculteur ».

Une législation appropriée — dont il ne faut pas méconnaître qu'elle se heurterait à de sérieuses difficultés — a été proposée à ce sujet. Mais, mieux encore que l'intervention du législateur et plus efficace, l'élévation abusive des prix fera rechercher par les consommateurs des produits de substitution, on suscitera l'éclosion d'industries concurrentes³.

En tous cas, les États peuvent toujours intervenir comme participants aux accords internationaux.

Quoique le Comité Économique se soit montré peu

1. Rapport annoté des experts à la Conférence de Londres.

2. M. le professeur Qualid avait déjà attiré l'attention sur ce point dans son rapport sur : *Les Ententes industrielles internationales et leurs conséquences sociales ; la défense des travailleurs et des consommateurs*, préparé pour le Comité préparatoire de la Conférence Internationale de 1927.

3. Un des représentants les plus qualifiés de l'industrie française, M. Duchemin, a déclaré que les ententes doivent pratiquer une politique de stabilité et de développement de la consommation et non « une politique néfaste de malthusianisme et de hauts prix ». Voir *Journée Industrielle*, 41 juillet 1934.

enthousiaste et qu'il ait marqué ses préférences pour les ententes entre producteurs sans ingérence de l'État, l'intervention de ce dernier peut être utile comme gardien des intérêts du pays. D'ailleurs, on constate que les États sont parties aux accords internationaux lorsqu'il s'agit d'exploitations agricoles ou de matières premières, ces exploitations ne pouvant être coordonnées, dans bien des cas, par suite de leur dissémination que si l'État intervient.

Dans le domaine des ententes industrielles, certains gouvernements ont suivi une politique de contrôle ou de restriction. Mais cette politique concerne surtout les ententes nationales.

L'exposé des motifs d'un projet de loi belge dit explicitement que « les ententes *internationales* deviennent impossibles si les producteurs n'adoptent pas une certaine discipline ».

Les gouvernements dans leur ensemble, à l'heure actuelle, paraissent disposés à faciliter la création d'ententes internationales dans le but de régulariser les activités économiques. Par contre, les dirigeants des ententes sont en général peu favorables à l'intervention étatiste. Mais la réalisation d'une entente est souvent rendu impossible par suite du refus d'un seul dissident ou d'une minorité. Dans un grand nombre de conventions, il est prévu que la naissance d'une dissidence dans un des groupes nationaux peut entraîner la dissolution de l'association. Dans ces deux cas, l'intervention de l'État est indispensable.

Une procédure d'arbitrage obligatoire a été envisagée en France et en Belgique. Dans ce dernier pays, la majorité requise pour déclencher l'action du Gouvernement est de 80 p. 100 de la production et une juridiction d'appel est prévue dans le dispositif légal.

Sur le plan international, il apparaît plus malaisé de contraindre un pays à entrer dans une entente, lorsqu'il n'existe pas d'entente nationale ou que le groupement national refuse de s'associer aux groupements étrangers. Dans ce cas, on pourrait envisager la création d'une Cour permanente d'arbitrage économique reconnue par tous les États.

En réalité, malgré les études qu'il a entreprises lui-même sur la question, ou qu'il a suscitées, le Comité Économique n'a pas élaboré, contrairement à ce qu'il avait fait pour les questions douanières, les grands principes qui auraient pu servir de base à la création d'un système d'ententes internationales, et en constituer le statut. N'étant pas convaincu des avantages de cette forme de réorganisation économique, pour les raisons que nous avons dites, il demeure réservé à l'égard des ententes et il ne semble pas enclin à provoquer leur développement.

CHAPITRE IV

LA CRISE AGRICOLE

Le Protectionnisme agricole de l'après-guerre.

Ce qu'on appelle la crise agricole est déterminée par deux faits : la surproduction des pays d'outre-mer et l'appauvrissement des populations du sud et de l'est de l'Europe qui ne peuvent plus vendre leurs récoltes.

Le premier est une conséquence de la guerre de 1914 ; le second est le résultat du protectionnisme agricole qui sévit en Europe depuis une dizaine d'années et particulièrement depuis 1929.

Les pays d'outre-mer ravitaillant l'Europe pendant la guerre ont dû, pour satisfaire à ses besoins, donner un grand développement à leur production agricole.

L'ancienne capacité de production européenne ne fut pas rétablie tout de suite après la fin des hostilités. Elle fut retardée par la Révolution russe et les diverses réformes agraires. Mais, dès 1925, l'Europe était en mesure de pourvoir à sa consommation. Pour la première fois cette année-là, la production de l'Europe (Russie exceptée) est supérieure à la moyenne des cinq années précédant la Guerre. Il se produisit alors, entre l'offre et la demande, une rupture d'équilibre qui provoqua l'effondrement des prix de 1930.

La période d'après-guerre avait vu presque tous les pays européens s'orienter vers le protectionnisme agricole.

En 1925, l'Allemagne qui avait recouvré sa liberté douanière conformément aux stipulations des Traités, en profitait pour établir des droits élevés sur les produits alimentaires. A la même époque, des échelles mobiles de droits sur le blé importé étaient établies en Autriche et en Tchécoslovaquie ; l'Italie rétablissait les droits sur le blé qui avaient été supprimés en 1921 et entreprenait ce qu'elle a appelé sa « bataille du blé » afin de se rendre indépendante de toute importation. La Conférence de 1927 avait ralenti ce mouvement protectionniste ; mais d'origine antérieure à la crise, il reprit de plus belle et il ne fit que se développer avec cette dernière.

Au cours de l'année 1930, l'Allemagne modifie six fois ses droits sur les *blés*.

En France, les droits passèrent, en mai 1929, de 35 francs les 100 kilogrammes à 50 francs ; en mai 1930, à 80 francs ; en juillet 1931, les taux maxima des droits furent doublés.

En Italie, les droits qui étaient de 14 lires-or par 100 kilogrammes en mai 1929, furent portés à 16,50 lires-or en 1930 ; à 75 lires-papier en août 1931.

En Angleterre, en vertu du « Wheat Act » qui entra en vigueur en mai 1932, les farines, tant d'importation que nationales, furent frappées d'un droit dont le produit servit à accorder aux fermiers britanniques des subventions destinées à combler la différence entre le prix de vente de leur blé et le « prix garanti » de 10 shillings par quintal.

A l'élévation des droits s'ajoutèrent un certain nombre de dispositions restrictives. Ce furent notamment des mesures imposant à la meunerie l'emploi d'un pourcentage fixé de céréales indigènes pour la fabrication de la farine destinée à la consommation intérieure, des contingentements toujours

plus rigoureux, des primes à la production, à l'exportation, etc...

Pour les *viandes*, la baisse des prix s'étant manifestée à partir de 1930, l'adoption de mesures protectionnistes fut un peu plus tardive que pour le blé.

Au cours de 1930, le droit allemand a été relevé de 20 p. 100.

En 1931, de nouvelles augmentations, se montant à environ 22 p. 100, furent apportées aux droits frappant les diverses catégories de viandes, fraîches, frigorifiées et congelées. En 1933, les droits furent relevés de 55 reichsmarks à 100 reichsmarks par 100 kilogrammes. Outre ces droits, il existe aujourd'hui des règlements d'importation qui interdisent pratiquement l'importation de la viande congelée.

En France, les droits d'importation sur le bœuf, le mouton et l'agneau sont demeurés inchangés de 1929 à 1933, exception faite de la surtaxe de change, frappant les importations des pays à monnaie dépréciée. En mai 1933, des taxes de licence furent imposées pour toutes les importations de viande. Le taux actuel des droits frappant le bœuf, le mouton et l'agneau est de 275 francs les 100 kilogrammes pour les viandes fraîches et frigorifiées et de 190 francs pour les viandes congelées.

En Italie, les droits frappant les viandes non préparées ont été augmentés de 400 p. 100 en septembre 1932. Depuis le 1^{er} janvier 1932, les abattoirs municipaux doivent régler leur production hebdomadaire de telle sorte que les animaux abattus soient dans la proportion de 85 p. 100 au moins d'origine nationale.

La Belgique a supprimé l'importation en franchise des viandes en novembre 1931. A partir de mai 1932, la viande

figure parmi les produits dont l'importation est soumise à une licence.

Pour ce qui est du *beurre*, le droit allemand qui était en 1930 de 27,50 reichsmarks par 100 kilogrammes fut porté à cette époque à 50 reichsmarks. Depuis novembre 1932, il atteint 75 reichsmarks par 100 kilogrammes.

Le total des importations annuelles est en outre limité par contingentement.

Depuis la fin de 1933, le beurre relève du monopole officiel des graisses.

En France, le taux maximum des droits frappant le beurre fut rétabli en septembre 1932 et en janvier 1933. Le droit actuel (taxe de licence comprise) est de 900 francs par 100 kilogrammes contre 200 francs avant septembre 1932 et 100 francs avant juin 1930.

L'importation du beurre est de plus en plus contingentée.

Le droit italien est actuellement de 500 liras par 100 kilogrammes pour le beurre frais et de 540 liras pour le beurre salé. Avant mars 1932, le droit était de 66,10 liras environ par 100 kilogrammes.

En Belgique, le tarif a été révisé en novembre 1931 et d'une surtaxe ajoutée en mars 1932, il est résulté une augmentation du droit de 20 à 161 francs par 100 kilogrammes.

En outre, depuis avril 1932, le système du contingentement est appliqué aux beurres.

Le développement du protectionnisme a été tel qu'il a eu pour résultat de créer pour les produits agricoles des marchés isolés où les prix sont indépendants des prix extérieurs et qu'on peut se demander s'il existe vraiment encore un commerce international du blé, de la viande, du beurre, etc...

*
*

LES RÉSULTATS DE LA POLITIQUE PROTECTIONNISTE AGRICOLE. — Pour se rendre compte de la politique protectionniste dans un pays donné, lorsqu'on dispose de statistiques suffisantes, il suffit d'étudier l'écart entre les prix pratiqués à l'intérieur dudit pays et les prix sur le marché libre, pour un même article.

Nous nous bornerons à quelques indications pour l'Allemagne, où ce calcul a été fait : ainsi pour le blé, le prix mondial (c'est-à-dire le prix du marché libre, calculé en reichsmarks par 100 kilos) était en décembre 1934, de 10,41, le prix du marché intérieur : 20,55 ; pour le beurre, 121,77 (prix du marché mondial) 260 (prix du marché intérieur) ; pour le sucre, 9,18 (prix du marché mondial) ; 44 (prix du marché intérieur)¹.

Le niveau artificiellement élevé auquel certains prix agricoles ont été maintenus a favorisé la production nationale. Mais cette production, ne trouvant pas d'issues à l'extérieur, s'est accumulée ; les stocks ont pesé de plus en plus lourdement sur le marché pour provoquer finalement la chute des prix. Les pays les plus atteints n'ont pu équilibrer leur balance commerciale qu'en réduisant les achats d'articles manufacturés qu'ils effectuaient dans les pays industriels.

C'est ainsi que le protectionnisme agricole a été l'un des principaux facteurs de l'effondrement général des échanges internationaux.

Les statistiques du commerce international (1931-1932), publiées par la Société des Nations donnent les modifications

1. Chiffres fournis par le *Frankfurter Zeitung* repris par *The Economist* du 5 janvier 1935. Il est fâcheux qu'on ne trouve pas de semblables indications pour la France.

de la valeur-or des exportations en provenance des différents groupes de pays. Elles permettent de constater que la valeur-or des exportations en provenance des pays industriels et à destination des pays agricoles, en dehors de l'Europe, a diminué d'environ 70 p. 100 de 1928 à 1932¹. En outre, il semble que pour les pays agricoles non européens, dans la période 1928-1932, la diminution du total de leurs importations soit inférieure proportionnellement à la diminution des achats qu'ils effectuaient dans les pays industriels. Ainsi les pays industriels sont forcés de rechercher d'autres marchés pour écouler la fraction croissante de leurs exportations.

D'autres effets doivent aussi être notés : les pays agricoles ne pouvant acheter les produits manufacturés de l'étranger développent leurs industries locales à l'abri de la concurrence des producteurs industriels d'Europe et leurs produits ne tardent pas à envahir les marchés d'exportation et à y provoquer une baisse des prix. C'est ainsi que l'industrialisation croissante de certains pays comme la Chine et le Japon tient à ce qu'ils ne peuvent plus trouver de débouchés dans les pays industriels. Elle constitue la réponse et la défense des pays agricoles à la politique de protectionnisme agraire pratiquée par les pays industriels.

La gravité de la crise agricole.

C'est à la fin de 1929 que la baisse des prix agricoles, qui s'était déjà manifestée auparavant en Amérique, se révéla d'une manière particulièrement sensible dans les États balkaniques, et surtout dans le sud et l'est de l'Europe. Crise

1. Actuellement, les pays agricoles européens n'importent pour ainsi dire plus de produits industriels.

d'autant plus grave qu'elle affectait des États où la population vivait presque exclusivement de la vente des produits du sol. En effet, il a été établi que le pourcentage de cette population est de 79 p. 100 en Bulgarie, 78 p. 100 en Roumanie, 76 p. 100 en Yougoslavie, 76 p. 100 en Lithuanie, 64 p. 100 en Pologne, 65 p. 100 en Estonie et Lettonie, 58 p. 100 en Hongrie, 40 p. 100 en Tchécoslovaquie ¹.

Voici quelques chiffres indiquant la baisse catastrophique des prix : pour la Roumanie, à Braïla, le plus grand marché des céréales de l'Europe du Sud, les cotations étaient les suivantes (en lei et par tonne) : pour le blé en octobre 1928 de 7.950 ; en octobre 1929 de 6.320 ; en octobre 1930 de 3.200 ; pour l'orge à ces mêmes époques de 5.960, 4.060, 1.890 ; pour le maïs de 6.400, 4.250, 2.750.

Pour la Pologne, à la Bourse de Varsovie (en zlotys et par tonne) : le seigle était coté en 1927-1928, 437 ; en 1928-1929, 344 ; en 1929-1930, 219 ; en 1930, 189 ; l'orge aux mêmes époques, 448, 352, 265, 248 ; l'avoine, 415, 349, 214, 217. Comme nous l'avons dit, cet avilissement des prix a été provoqué par *l'accroissement considérable de la production* de céréales dans le *Nouveau Monde* et en Afrique du Nord. On évaluait en 1933 à plus de 2 millions de tonnes de céréales diverses l'excédent de production dans les pays agricoles de l'Europe orientale.

La crise est due au « déséquilibre entre la production, qui est dans l'état de surproduction et la consommation qui est dans l'état de sous-consommation ² ». Cependant, il ne

1. Voir dans la *Situation Economique mondiale, 1932-1933*, éditée par la Société des Nations, la baisse en pourcentage des prix des produits agricoles, de janvier 1929 à mars 1933.

2. *La crise agricole* éditée par la Société des Nations, t. I, p. 53. Le second élément de la crise se manifeste par un « rapport anormal entre le coût de production et le prix de vente des produits agricoles », cf. plus loin.

faudrait pas donner à ce phénomène de surproduction une signification qui serait erronée. Il y a surproduction parce que actuellement les États vivent en vase clos, que les marchés nationaux se ferment. C'est le protectionnisme agricole pratiqué dans les pays industriels de l'Europe occidentale qui est arrivé à poser le problème de la surproduction. « Il est certainement difficile de soutenir qu'il existe actuellement une importante surproduction de denrées agricoles... il est très possible que les stocks accumulés cessent de peser sur le marché si les barrières douanières sont abaissées et si la production industrielle reprend¹. »

Si la Société des Nations et les conférences internationales se sont surtout occupées des céréales, parce qu'elles constituent pour presque tous les pays agricoles de l'Europe le principal article d'exportation, « à la base de la crise agricole on trouve la crise des céréales² », il ne faudrait pas croire que les autres produits n'étaient pas atteints : le beurre, le bétail, les œufs l'étaient aussi dans de fortes proportions. Il en est résulté pour les pays producteurs une situation particulièrement pénible, grevant la propriété paysanne d'une dette très lourde, provoquant la fuite des capitaux et mettant en péril les budgets des États.

Il existe donc une crise agricole particulièrement aiguë dans toute l'Europe, surtout dans l'Europe orientale. Cette crise a-t-elle un caractère statique et structurel, pour employer les expressions de M. Elemer Hantos, s'opposant au caractère dynamique conjoncturel qu'elle revêt ailleurs et appelant des remèdes spécifiques ? Il est possible que dans certaines régions elle subsiste, alors que la crise générale se sera atténuée. En tout cas, elle devait préoccuper

1. *Situation économique mondiale, 1932-1933*, p. 83.

2. *La Crise agricole*, t. I, *op. cit.*, p. 23

le grand organisme genevois. On peut même dire que de 1930 à 1933 elle a absorbé la plus grande part de l'activité du Comité Économique et figuré à l'ordre du jour de toutes les conférences internationales.

La Crise agricole et la Société des Nations.

Il faut remarquer que c'est assez tardivement que la Société des Nations s'est préoccupée des questions intéressant l'agriculture. M. Serruys en faisait l'aveu en 1928, à la deuxième Commission. Il y a là, disait-il, un « retard manifeste qu'il importe de rattraper ». Les raisons de cette abstention sont nombreuses. Tout d'abord la complexité de la matière, car les cultures, les économies et les traditions des peuples sont différentes; une question de compétence également, on pouvait penser que la question était du ressort exclusif d'un grand organisme spécialisé, l'Institut international de Rome, quoiqu'il ne fasse pas partie de l'organisation de la Société des Nations.

A la vérité, l'abstention de la Société des Nations s'explique par le fait que jusqu'en 1929 les produits agricoles n'avaient été affectés que d'une façon modérée par la baisse des prix. A diverses reprises, les représentants des États agricoles avaient demandé que la Société des Nations portât son attention sur la situation des pays dont le développement n'est pas spécifiquement industriel¹.

La Conférence Internationale de 1927 s'était livrée à une étude approfondie de la situation de l'agriculture aux divers

1. C'est ce que demandait le représentant de l'Irlande devant la deuxième Commission (séance du 13 mars 1928). La Conférence Internationale de 1927 avait proclamé que : « l'amélioration de la situation agricole de divers pays intéresse le monde entier et ne peut laisser indifférent quiconque se préoccupe de remédier aux difficultés économiques de l'heure actuelle ».

points de vue de la production, de la consommation, des stocks, des prix et des possibilités d'une action internationale, du développement et de la collaboration des organisations de producteurs et de consommateurs. Mais ses recommandations n'avaient pas eu de suite. Et c'est seulement *à partir de 1929* que le Comité Économique se décida à mettre à l'étude la question agricole et encore d'une manière indirecte. Il n'envisageait pas, comme pour la politique commerciale, la question dans son ensemble. Il n'en étudiait que certains aspects, comme la lutte contre les maladies des animaux et l'application des mesures de police vétérinaire, parce que constituant des mesures de protectionnisme indirect.

Un membre du Comité Économique, M. Stoppani, posa au contraire la question dans toute son ampleur : « Il y a, disait-il dans son memorandum ¹, des États qui ont chaque année un surplus de produits agricoles à exporter. D'autres, au contraire, n'en produisent pas suffisamment et doivent importer un certain contingent des mêmes produits ; lorsque la Hongrie, la Yougoslavie ou la Roumanie devront présenter leurs mémoires au bureau central, elles diront probablement qu'elles étaient prêtes à ouvrir plus largement la porte aux produits industriels à la condition que les autres États soient prêts à réduire fortement ou à abolir les droits d'importation, par exemple sur les céréales². » C'était toute une politique de *coopération européenne*, qu'il s'agissait d'organiser.

1. Voir *Journal Officiel*, 1929.

2. Le livre de M. Delaisi : *Les Deux Europes*, paraissait à cette époque (1929). On connaît sa thèse : la coexistence de deux Europes, l'une industrielle (occidentale et centrale), l'autre agricole (centrale et orientale). Il préconisait une coopération économique sur la base de l'échange des produits des deux Europes, et il a exercé une grande influence.

Un programme de coopération européenne fut établi, lors de la première Conférence pour une action économique concertée (1930) par une Commission présidée par le délégué de la Roumanie, M. Madgearu, et chargée de fixer le programme des négociations ultérieures ayant pour but la conclusion d'accords collectifs pour faciliter les relations économiques internationales.

Ce programme avait comme point de départ un questionnaire auquel les États représentés étaient invités à répondre et qui était le suivant :

a) Quels sont, dans chaque pays, en matière agricole, les productions en excédent ?

b) Quels sont les débouchés normaux de ces productions ?

c) Quels sont les moyens pratiques à mettre en œuvre pour assurer l'écoulement et la répartition des excédents vers ces débouchés normaux et vers les autres pays à production déficitaire ?

d) Quels sont les moyens pratiques pour faciliter l'écoulement des produits fabriqués, notamment en augmentant les possibilités d'achat des pays consommateurs ?

e) Quels sont les moyens pratiques d'assurer dans des conditions plus satisfaisantes la circulation des matières premières d'origine européenne entre les États et leur meilleure utilisation ?

En conformité avec ces vues, le représentant de la Tchécoslovaquie fit valoir que les pays industriels devaient aider les pays agricoles « dans la mesure où leurs propres intérêts le permettent et aussi dans la mesure où ils importent, pour subvenir à leurs besoins, des produits agricoles d'outre-mer ». Il convient que les États européens favorisent par leurs achats et par des droits préférentiels

ceux d'entre eux qui sont spécifiquement agricoles¹.

Le problème qui se posait devant la Société des Nations était le suivant : par quels moyens (tarif préférentiel, dérogation à la clause de la nation la plus favorisée, octroi de crédits) les États industriels de l'Europe viendraient-ils au secours des États agricoles, étant entendu que ces derniers, en compensation des avantages consentis, leur réserveraient leurs achats ?

Le Comité Économique se trouvait en présence de difficultés qui requéraient une solution immédiate. La solution qu'il étudiait étant à échéance éloignée, les États intéressés en vinrent à chercher le salut eux-mêmes.

Suivant sa méthode, le Comité Économique appela, en effet, à son aide les experts « autorisés de l'agriculture » et les chargea d'étudier la question des céréales, qui constitue un des aspects les plus importants du problème général². Le Conseil Économique faisait appel également à l'Institut International d'Agriculture de Rome. Les experts attirèrent l'attention de la Société des Nations sur deux points importants : la nécessité d'une organisation rationnelle du marché des produits agricoles les plus importants « sur le plan international³ », la nécessité d'un système de crédit agricole.

Les délégués des États de l'Europe orientale insistaient avec beaucoup d'habileté sur le fait que les pays industriels perdraient leurs débouchés dans les pays agricoles européens s'il n'était porté remède à la situation désastreuse dans laquelle ceux-ci se trouvaient par suite de la baisse des

1. Le programme de la délégation française (qui ne fut pas agréé par la Conférence de 1930) envisageait l'étude d'un régime d'entraide entre les pays de l'Europe pour les matières premières que produit ce continent et la « possibilité de répartir conformément aux besoins de l'Europe et aux besoins de chaque pays certaines productions ».

2. XXX^e session tenue à Genève (24 octobre au 1^{er} novembre 1929).

3. Voir *Journal Officiel* de la Société des Nations, février 1930, pp. 161-162.

prix de leurs produits et de la diminution du pouvoir d'achat de leur population.

« Si les États agricoles de l'Europe orientale, disait M. Madgearu, ne peuvent « valoriser leurs produits dans des conditions normales sur les marchés de l'Europe occidentale et centrale, l'Europe industrielle ne pourra se créer un large marché¹. »

Au surplus, les pays industriels avaient leur part de responsabilités. Si les pays agricoles ne trouvaient plus le moyen d'écouler leur production en excédent, c'est que de toutes parts se dressaient les restrictions et barrières douanières établies par les pays industriels pour la défense de leur propre agriculture.

En outre, les pays agricoles faisaient appel à la solidarité européenne. A cela, les grands pays exportateurs opposèrent le caractère d'universalité de la Société des Nations. La crise était mondiale, n'avaient-ils pas droit, eux aussi, au bénéfice des mesures d'assistance ? Il est vrai que la question revêtait un caractère immédiat de gravité pour les États de l'Europe centrale et orientale. Presque tous avaient subi les effets d'une révolution agraire qui avait changé la répartition du sol en créant des milliers de nouvelles unités de production. Il fallait les outiller, leur venir en aide puisqu'ils ne pouvaient pas, en raison de leur situation budgétaire et économique, se défendre comme les États industriels de l'Europe, par des primes à l'exportation, des crédits à bon marché, des subventions et autres contributions financières.

Les experts proposèrent également de développer le système des coopératives de production dont l'action conjuguée

1. Discours de M. Madgearu à la Conférence préliminaire en vue d'une action économique concertée (Genève 1930).

avec celle des coopératives de consommation pourrait assainir le marché.

De toutes ces suggestions, le Comité Économique retint celles qui lui apparaissaient comme les plus importantes : la création du Crédit agricole international et la nécessité « d'une organisation rationnelle du marché des produits agricoles sur le plan national d'abord, puis sur le plan international ».

En réalité, alors que les États agricoles de l'Europe, paralysés par le protectionnisme agraire des États industriels et par la concurrence des pays d'outre-mer qui profitaient de conditions économiques exceptionnelles, réclamaient une action prompte et énergique, le Comité Economique estimait nécessaire de procéder à des enquêtes et à des études approfondies ; « en tout état de cause, il semble opportun d'attendre les rapports qui ont été demandés aux experts agricoles sur la situation de l'agriculture dans leurs pays respectifs. Le Comité estime qu'il est d'une réelle importance de connaître au préalable les aspects particuliers que la crise affecte dans les différentes régions du monde, ainsi que l'avis des personnes compétentes des différents pays sur les remèdes qui pourraient être appliqués. Le tableau, à la fois général et détaillé, qui en résultera constituera pour le Comité un élément précieux d'information et lui permettra sans doute de préciser les points de caractère international qui pourraient faire l'objet d'une discussion fructueuse des experts... »

Cette méthode trop prudente ne pouvait donner satisfaction aux États intéressés qui réclamaient des mesures immédiates.

Les remèdes envisagés par les États agricoles.

LE TRAITEMENT PRÉFÉRENTIEL. — Les États européens réclamaient en tout premier lieu un traitement douanier

préférentiel pour les produits agricoles d'origine européenne. A la Conférence préliminaire, en vue d'une action économique concertée, à laquelle prirent part tous les États membres de la Société des Nations, une délégation avait demandé une réduction de 50 p. 100 des droits *imposés* aux importations de blé en provenance des pays européens. A la Conférence de Bucarest (juillet 1930), même demande¹. A la Conférence de Varsovie (août 1930), le régime préférentiel est préconisé comme le seul remède efficace dans les relations entre les États agricoles et industriels, pour atténuer la crise agraire. A la seconde Conférence de Bucarest (octobre 1930), la résolution IX du Protocole recommande « l'étude des moyens concrets d'application pratique du traitement préférentiel, ainsi que l'étude de l'application de la clause de la Nation la plus favorisée avec le régime préférentiel ». En 1931, le Comité permanent d'Études des pays agricoles examine longuement la question². Il reconnaît les difficultés qui s'opposent à l'application immédiate de cette mesure pour tous les produits agricoles sur le marché. Aussi bien, après avoir proclamé qu'elle représente « l'un des meilleurs moyens d'assainissement de la situation économique de l'Europe », il demande une action concertée pour obtenir « tout au moins la réalisation du traitement préférentiel dans les limites restreintes fixées à l'Annexe de l'acte final de la seconde Conférence Internationale de Genève pour une action économique concertée³ ».

1. Aux deux conférences de Bucarest et à la Conférence de Varsovie n'ont pris part que les représentants des pays agricoles.

2. Le Comité avait été constitué par les États intéressés à Varsovie en 1930.

3. Bornons-nous à dire, pour le moment, que le régime préférentiel ne serait accordé que pour les céréales et leurs dérivés. A la vérité, les États agricoles ne réclamaient pas tous le traitement préférentiel avec la même conviction. La Bulgarie préconisait la lutte contre le protectionnisme agraire et les États balkaniques, dans leur réponse au questionnaire de la Société des Nations en 1930, ne le mentionnent pas.

Le traitement préférentiel, de toute évidence, constitue une dérogation à la clause de la Nation la plus favorisée, qui est considérée comme la base fondamentale de la politique commerciale et comme un instrument d'entente économique par le Comité Économique de la Société des Nations¹. Si les États européens accordent le traitement préférentiel aux pays agricoles, comme la plupart d'entre eux, dans leurs traités de commerce, ont accordé la clause de la Nation la plus favorisée, la question se pose ainsi : faire bénéficier du dit traitement tous ceux auxquels ils étaient liés par la clause, c'est-à-dire les États d'outre-mer exportateurs de blé, sans qu'ils consentissent le moindre sacrifice ; ou le refuser, ce qui était contraire à la clause qui les liait et pouvait provoquer des représailles.

Le Comité Économique, nous l'avons vu, a étudié la question et n'a pu résoudre la difficulté.

COMMENT LES ÉTATS AGRICOLES JUSTIFIAIENT-ILS LEURS DEMANDES ?

— Les circonstances exceptionnelles appellent des remèdes exceptionnels, disait le délégué de la Roumanie. Mais cet argument ne pouvait produire son effet que si les États industriels pouvaient être convaincus que le droit préférentiel ne neutraliserait pas la politique protectionniste qu'ils avaient adoptée en faveur de leur agriculture. Il fallait aussi rassurer les pays extra-européens qui s'estimeraient désavantagés. Le traitement préférentiel, disaient ses partisans, « fera bénéficier les pays agricoles exportateurs européens de la marge entre le droit général et le droit préférentiel ». « Leur production agricole ne sera pas désavantagée puisque c'est toujours le droit général qui

1. Il s'agit évidemment de la clause sous la forme inconditionnelle.

produira ses effets sur les prix. » Quant aux pays d'outre-mer, ils ne doivent pas s'inquiéter; ils demeurent les principaux fournisseurs de l'Europe.

D'ailleurs, le traitement préférentiel n'est pas une innovation dans la politique commerciale. On le trouve dans la clause baltique, dans la clause scandinave, dans la clause ibérique, dans la clause sud-américaine¹. Dans la pratique, la clause de la Nation la plus favorisée n'est pas respectée. Elle est violée par la politique des contingents, les réserves concernant les unions douanières, les colonies. Donc, ni en théorie, ni en pratique, il n'existait d'obstacle à une dérogation à la clause. « Cette dérogation, disait M. Madgearu, doit être conditionnelle », c'est-à-dire dépendre de l'existence de la dépression agricole mondiale et des conséquences de cette dépression dans les pays agricoles exportateurs de l'Europe... La dérogation doit être temporaire, sa durée étant déterminée par celle de la dépression agricole internationale. Elle doit être limitée car elle serait exclusivement accordée en faveur des céréales².

Les représentants de la Hollande et de l'Italie combattirent vivement la proposition roumaine. Il fallait respecter la clause dans toute son étendue. La Société des Nations est universelle, dira en 1931 le délégué de l'un des pays exportateurs, M. Riddell (Canada) et elle ne doit pas accorder des

1. Rappelons que depuis les accords d'Ottawa qui constituent une dérogation importante à la clause, les traités de commerce par le régime des contingentements, le contrôle des devises et surtout par des accords de préférence, traduisent en fait une nouvelle conception de la clause de la Nation la plus favorisée.

2. M. Madgearu à la XI^e session de la Société des Nations (1930). A la deuxième Conférence en vue d'une action économique concertée (Genève, 17-28 novembre 1930), M. Manoïlesco avait précisé le caractère du régime préférentiel en demandant la réduction des taxes douanières sur les céréales, des consolidations de droits à un niveau acceptable et la garantie que les avantages qui découleraient de l'application du régime ne soient pas annihilés par des mesures de protectionnisme indirectes.

avantages et des privilèges à une nation ou à un groupe de nations. Pourquoi, au surplus, le traitement préférentiel serait-il accordé seulement à certains produits? La crise n'atteignait pas que les céréales; il y avait les pays producteurs de tabac, de sucre, les pays producteurs de vins, etc... qui étaient également fondés à réclamer un traitement de faveur. C'est ainsi que la Grèce demandait l'extension du traitement préférentiel à d'autres produits que les céréales.

Le rapport soumis à la Conférence de mars 1930 fait état des opinions divergentes sans proposer de solution. « Suivant l'opinion de la Conférence, la portée de la clause de la Nation la plus favorisée ne peut être modifiée qu'à la suite d'accords entre les deux parties intéressées; pour ce qui concerne l'avenir, les Gouvernements représentés préfèrent se réserver une entière liberté en ce qui concerne l'opportunité de faire ou non usage des méthodes qui ont été suggérées par certaines délégations et consistant en une limitation de la clause de la Nation la plus favorisée¹. »

A la session de l'Assemblée de la Société des Nations de 1930, la discussion se poursuivit. Les États qui s'étaient concertés à la Conférence de Varsovie (Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie, Yougoslavie) demandèrent que l'Assemblée étudiât la question. Mais presque tous les États, sauf le bloc des États agricoles et la France, qui occupait une position intermédiaire, furent hostiles à la mesure réclamée. Comme on pouvait s'y attendre, l'hostilité venait surtout des pays d'outre-mer. Le délégué australien estimait que la mesure

1. On aurait pu accepter le régime préférentiel pour une petite quantité de produits en demandant aux pays bénéficiaires de cette préférence des facilités pour l'écoulement des produits industriels. (En ce sens, M. Serruys et le projet de la délégation française demandant « quelle devrait être pour les pays industriels la contrepartie de la préférence instituée »; c'est le système du traitement de compensation.)

constituerait une discrimination précise « dirigée par le groupe européen contre le groupe extra-européen », et celui de l'Afrique du Sud n'hésitait pas à dire qu'on voulait fermer le marché européen aux produits agricoles des pays exportateurs d'outre-mer.

Mais ces opinions violemment exprimées n'empêchaient pas qu'il apparaissait désormais impossible de s'en tenir à une application rigide de la clause. On trouve l'écho de cet état d'esprit dans le rapport de M. de Michelis : « Une interprétation dogmatique et rigide de la clause... pourrait... rendre impossible les ajustements d'ordre partiel. » Il faut, avec prudence sans doute, admettre « un certain degré de souplesse dans l'application de la clause lorsqu'il apparaîtrait indispensable de le faire pour rendre possibles les accords pouvant représenter un véritable progrès dans la vie économique des Nations¹ ».

Finalement, le Comité Économique proposa, à la deuxième Conférence en vue d'une action économique concertée (novembre 1930) la solution suivante : le traitement préférentiel pourrait être appliqué avec l'assentiment des États qui jouissent, en vertu des traités en vigueur, de la clause de la Nation la plus favorisée. Il ne serait accordé que pour les *céréales* (blé, maïs, orge, avoine, seigle) et leurs dérivés et pour des quantités *limitées*. « Si des États européens sollicités d'accorder aux céréales un traitement préférentiel, ajoutait le Comité Économique, demandaient une contrepartie aboutissant aussi à une préférence dans le régime douanier, celle-ci ne pourrait être mise en vigueur qu'avec le consentement des pays intéressés qui jouissaient du traitement de la Nation la plus favorisée. »

1. Rapport fait à l'Assemblée de la X^e session de la Société des Nations, par la 2^e Commission (1930).

Ainsi la Société des Nations restait fidèle à la clause de la Nation la plus favorisée sous la forme illimitée, « la seule ligne nette et réelle qui existe actuellement dans la politique commerciale ». Dans le rapport qui fut soumis au Conseil, le 23 janvier 1934, M. Colijn, résumant les discussions, explique que « les objections de principe... se sont révélées assez fortes pour que les négociations sur ce point n'aient pu aboutir à un résultat concret ».

LA SOLUTION DE LA CRISE PAR DES ACCORDS RÉGIONAUX. — Les États représentés à la Conférence Agraire de l'Europe centrale réunie à Vienne le *19 mars 1930* constataient que les efforts économiques et politiques de la Société des Nations n'avaient pas donné de résultats. Et dès l'ouverture de la session de la deuxième Assemblée (septembre-octobre 1930), les délégations de la Bulgarie, de l'Esthonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Pologne, de la Roumanie, de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie, demandaient que les questions suivantes fussent mises à l'ordre du jour de la deuxième Commission (Commission qui s'occupe des questions économiques).

a) Étant donné les difficultés que causent les productions excédentaires des pays agricoles — en particulier en ce qui concerne les céréales — et surtout la baisse catastrophique des prix qu'elles entraînent, quelle pourrait être la solution à portée pratique et immédiate en vue d'assurer une rémunération équitable aux producteurs agricoles? N'estime-t-on pas possible de trouver cette solution par une collaboration des États agricoles de l'Europe avec les États agricoles d'outre-mer?

b) Étant donné les conséquences nuisibles des primes directes ou indirectes à l'exportation des produits agricoles,

accordées par certains États, ne juge-t-on pas le moment opportun pour étudier la question d'une entente internationale pour la suppression de ces primes.

c) La question du traitement préférentiel.

La deuxième Commission de la Société des Nations parut un peu embarrassée par la quantité de questions qui se posaient à elle. Le rapport de M. Michelis, représentant de l'Italie, marque l'hostilité de la majorité de ses membres pour une solution régionale du problème agricole, même sous les auspices de la Société des Nations, qui ne donnerait pas aux « autres États la possibilité d'intervenir pour la sauvegarde de leurs intérêts ». Les propositions des États qui ont adhéré au programme de Varsovie peuvent être prises en considération à la condition « que, conformément à la X^e Assemblée, des États *non* signataires pourront être invités à y participer et que, en outre, le résultat de toutes ces négociations sera porté à la connaissance d'une Conférence à laquelle tous les États, sans distinction, seront invités à participer ».

Sur la proposition du Comité Économique, la deuxième Conférence en vue d'une action économique concertée (1930) retint l'étude du régime préférentiel. La Société des Nations s'était saisie également de la question de l'organisation du crédit agricole. Mais toute autre question, d'après elle, était du ressort de chaque État ou des groupements des États intéressés.

Ainsi le Comité Économique s'avérait impuissant à donner satisfaction aux États agricoles. La solution de la crise leur étant laissée, ils constituèrent, entre eux au cours de multiples conférences, en dehors de la Société des Nations, un certain nombre d'accords régionaux.

Les conclusions des experts du blé en 1933.

En 1931, le Comité Économique confia à des experts le soin d'étudier la question des céréales et particulièrement celle du blé. Leurs conclusions vinrent corroborer la politique d'action concertée préconisée par le Comité Économique.

La crise du blé ne peut être combattue, dirent-ils, que par une entente internationale. Situation anormale, dans les pays importateurs protégés « toute la nation est soumise à de lourds sacrifices pour maintenir la production » ; dans les pays exportateurs, « le niveau catastrophique des prix anihile presque totalement le pouvoir d'achat des populations ».

La crise du blé est à la base de la crise agricole ; quant à cette dernière, elle affecte presque tous les pays du monde. Il en résulte que « toute mesure dont l'effet serait d'atténuer les difficultés du commerce du blé constituerait un puissant remède pour la crise agricole, c'est-à-dire pour la crise tout court ».

Les trois remèdes préconisés par les experts sont :

1° La limitation de la production et éventuellement des exportations ;

2° La liquidation des stocks ;

3° Le maintien d'une marge raisonnable d'importation dans les pays importateurs d'Europe.

« L'action entreprise dans l'intérêt général exige la collaboration non seulement des autres pays exportateurs, qui devraient adhérer à toute convention internationale portant sur le volume, soit de la production, soit de l'exportation, mais des principaux *pays importateurs*... Cette action serait paralysée si les pays exportateurs ne pouvaient pas continuer

à compter sur un courant normal d'exportation vers les principaux pays importateurs dont la participation au plan de relèvement envisagé apparaît indispensable. »

Toutefois, les experts n'osent pas condamner la politique de protectionnisme agricole « profondément enracinée dans le sentiment national ». Que demandent-ils ? « ... que les pays importateurs appliquent cette politique avec la modération nécessaire pour jouer le rôle qui lui revient dans un plan général de relèvement des cours. »

« Si la politique de protection se bornait effectivement au maintien de prix raisonnables, une marge d'importation resterait nécessairement ouverte parce que la production intérieure ne serait pas artificiellement poussée. Mais les effets combinés qu'exercent les droits de douane, les contingents, les décrets réglant l'emploi du blé étranger dans la panification, etc... peuvent déterminer à certains moments des cours intérieurs élevés qui, logiquement, poussent à une production nationale toujours intensifiée. A partir du moment où le marché intérieur approche de l'état de saturation et où il ne subsiste plus entre la production et la consommation nationales qu'une marge minime, à partir de ce moment la politique de protection est placée sous la menace perpétuelle des récoltes ; que celles-ci soient bonnes et tout l'édifice élevé avec tant de sacrifices se trouve en danger ; la baisse des prix se précipite... »

Conclusion.

Là encore le Comité Économique n'a indiqué aucune solution pratique ; il s'est borné à réclamer une politique de collaboration internationale, et champion du libre-échange il a été obligé de reconnaître que le protectionnisme agri-

cole, évoluant dans des limites raisonnables, est légitime. « Même en admettant que les droits de douane, renchérissant la production, aient pour conséquence un appauvrissement relatif de la production, il est parfaitement concevable qu'un pays préfère s'assurer une forte agriculture avec une prospérité réduite, plutôt que de rechercher sa richesse dans une industrialisation qu'il juge excessive, — conception que la crise a renforcée en mettant en lumière la vulnérabilité des économies surorganisées¹. »

C'est qu'en effet, dans presque tous les pays, la classe paysanne joue un rôle fondamental. Tous ou presque tous sont à base agricole ; l'Angleterre même reconstitue présentement son agriculture.

La question est de savoir quelles sont les limites qu'il convient d'accorder au protectionnisme agricole afin que cette aide ne devienne pas nuisible à la Nation qui la pratique et à l'agriculture elle-même.

Il faut se rappeler que c'est la dépression continue du marché agricole qui a été la cause de l'effondrement de la prospérité américaine et du krach de 1929. C'est aussi la dépression des prix agricoles qui faillit faire sombrer le plan de restauration des Soviets en 1923. « Sans le relèvement de l'agriculture, disait Trotski, nous n'aurons pas d'industrie. »

La restauration d'un équilibre agricole est donc la base d'une restauration économique. Tous les essais de revalorisation agricole qu'on a tentés dans les différents pays ont échoué parce qu'on n'a pas vu leur importance primordiale pour l'économie toute entière. L'agriculture, par l'extension des surfaces, par le progrès des machines et l'emploi de plus en

1. Considérations relatives au protectionnisme agricole (Société des Nations, Comité Economique, 1935).

plus large des engrais, peut augmenter sa production. Mais elle ne peut augmenter parallèlement sa vente qui ne peut guère s'accroître qu'en raison de l'accroissement de sa population. Il en résulte une tendance inéluctable à la baisse des prix.

Contrairement à l'industrie qui peut dans une certaine mesure adapter l'offre à la demande en exerçant un contrôle strict sur les ventes, l'agriculture n'est pas en état de régler la concurrence entre ses producteurs. L'agriculteur développera même sa production pour compenser par le nombre de ses ventes la diminution du gain qu'il réalise sur chacune d'elles. Cédant ses produits les plus importants à de nombreux intermédiaires qui en assurent la distribution jusqu'au consommateur, il ne ressent que trop tard les inconvénients d'une production surabondante, lorsque la situation est devenue critique.

D'où la disparité qui se produit à un moment donné entre les prix agricoles et les prix industriels, phénomène qu'on a comparé aux deux branches divergentes des ciseaux, les prix agricoles baissant, les prix industriels se relevant ou demeurant stationnaires, tout au plus baissant dans une proportion infiniment moindre, comme c'est actuellement le cas. D'une part les dépenses de l'agriculteur sont supérieures à ce qu'elles étaient avant la guerre. D'autre part la valeur d'échange des produits agricoles a diminué de plus de la moitié et la baisse des prix est beaucoup plus forte pour l'agriculture que pour l'industrie.

Le protectionnisme, lorsqu'il est modéré, est un remède provisoire. On ne peut blâmer les gouvernements d'avoir été au plus pressé. On conçoit, comme l'a dit le Comité Économique, qu'un pays préfère s'assurer une forte agriculture, fût-ce aux dépens d'une prospérité générale

moindre ; mais le protectionnisme a été exagéré. Tel qu'il sévit actuellement, il aboutit à l'étiollement progressif de l'économie nationale.

En effet, il faut se rendre compte du rôle que joue les prix des denrées alimentaires dans les dépenses journalières des travailleurs industriels. Si ce prix est élevé, il amènera une hausse des salaires, et l'industrie ne pourra lutter contre la concurrence étrangère qu'en obtenant à son tour une protection analogue à celle dont jouit l'agriculture. Mais, à partir de ce moment, elle verra diminuer ses possibilités d'exportation. Elle sera contrainte de relever ses prix intérieurs. L'agriculteur paiera plus cher les produits industriels dont il a besoin, si bien que l'ouvrier et l'agriculteur, malgré l'élévation de leur revenu nominal, ressentiront davantage les effets de la crise.

L'économie nationale s'affaiblit progressivement à mesure que diminuent les échanges extérieurs, et les pays industriels ne pouvant guère offrir d'avantages appréciables en échange des concessions qu'ils réclament, les négociations commerciales deviennent de plus en plus difficiles.

Enfin la surprotection agricole finit par engendrer la surproduction et l'écroulement des prix ; les États doivent recourir à des mesures de plus en plus artificielles (primes de dénaturation, d'exportation, reports, etc...) qui constituent pour la plupart de lourdes charges budgétaires et ne réussissent pas à enrayer la baisse des prix.

Les agriculteurs obligés d'acheter les produits industriels à des prix élevés oublient qu'ils ont joui de cours très supérieurs aux prix mondiaux et insistent pour obtenir la fermeture complète des frontières. On se trouve ainsi dans un cercle vicieux.

Ne pourront apporter un remède à cette situation que

l'augmentation de la valeur d'échange des produits agricoles, ou la diminution des prix industriels et des dépenses de l'agriculteur.

« L'une des mesures qui, incontestablement, favoriseraient le rétablissement mondial serait l'atténuation progressive du rigoureux protectionnisme agricole actuellement pratiqué par les pays industriels d'Europe et son remplacement par un régime comparable à celui qui était en vigueur avant la guerre... de production et d'échange des marchandises entre les pays industriels et les pays agricoles¹. »

¹. Publications de la Société des Nations : *Le Protectionnisme agricole*, 1935.

CONCLUSION

Le Comité Économique a échoué dans l'œuvre de désarmement économique et de restauration qu'il avait entreprise.

Nous avons dit qu'il avait tout d'abord porté ses efforts sur le régime des échanges commerciaux. Vainement il avait poursuivi l'abolition des prohibitions et des restrictions, qui paralysent le commerce international, ainsi que l'abaissement des droits exagérés. N'ayant pas réussi il avait demandé aux États, de maintenir le *statu quo*, mais sans plus de résultats effectifs.

Il avait alors décidé d'agir dans une double direction : organisation de la production et amélioration des relations commerciales entre États. Les mesures qu'il préconisa à cet effet de 1929 à 1933 restèrent également lettre morte.

Il avait cru que la crise qui commençait à déferler sur le monde obligerait les gouvernements à s'entendre et à pratiquer la politique de coordination qu'il avait toujours prônée. On sait ce qu'il en advint. Les États se replièrent sur eux-mêmes et la course aux prohibitions, contingentements et restrictions de toute sorte reprit de plus belle.

La situation économique apparaît tellement inextricable que dès 1932 le Comité Économique avoue qu'il se trouve « hors d'état de formuler avec quelque utilité des directives en ce qui concerne la politique commerciale, tant que dans

le domaine international ne seront pas intervenues les solutions nécessaires et que des allègements et des ajustements appropriés n'aurent pas diminué la tension financière ».

La politique du Comité Économique avait échoué sur tous les terrains : action tarifaire, action contractuelle, organisation de la production. Il restera cependant de ses efforts une énorme documentation, résultat tangible et des plus précieux que ne peuvent méconnaître les plus grands détracteurs de la politique économique de la Société des Nations.

Ses efforts n'aurent pas été inutiles si l'on veut bien en tirer les indications qu'ils comportent.

Il semble qu'une des principales causes de l'échec du Comité Économique ait été l'erreur de doctrine que nous avons signalée : le fait de n'avoir envisagé que l'échangisme, sans essayer de rationaliser la production, au moment tout au moins où une action en ce sens aurait eu quelque chance de donner des résultats, c'est-à-dire avant que la crise avec les difficultés qu'elle a entraînées pour les différentes Nations ne soit venue rendre vaine toute tentative de collaboration internationale.

Au lendemain de la guerre la production était complètement désorganisée. Les matières premières étaient entre les mains de l'Angleterre et de l'Amérique, qui étaient devenues les courtiers du monde entier et faisaient payer très cher leurs services. A la Conférence de la Paix, le 6 mars 1919, la France avait suggéré une organisation tant de la production que du commerce international et proposé d'assurer la répartition équitable des matières premières « dans le but de faire cesser dans toute la mesure du possible les rivalités entre les peuples pour la recherche des matières premières, supprimer de nombreuses causes de

conflits économiques, dangereuses pour la paix du monde, et neutraliser les inégalités naturelles provenant de leur répartition géographique ». La question fut soulevée à nouveau par l'Italie, à la Conférence de Bruxelles en 1920.

Contre cette thèse, la thèse anglo-saxonne triompha. Elle portait la lutte seulement contre les tarifs élevés auxquels on faisait grief d'être un obstacle au développement de la prospérité économique. Que les barrières douanières tombent et le monde entier connaîtrait une ère nouvelle de richesse. L'organisation de la production se ferait d'elle-même.

Le mirage de la libre concurrence était très agissant. L'après-guerre craignait la disette et non pas la surabondance. Les méfaits des tarifs douaniers étaient visibles ; ils constituaient un frein pour la production ; à quoi bon produire, si on ne peut exporter ?

On comprend la valeur que prenaient ces considérations auprès de deux peuples de marchands et d'exportateurs.

Le tort du Comité Économique fut de céder à la thèse anglo-saxonne et de ne pas rechercher simultanément la suppression des barrières douanières et la réorganisation de la production. Dans la situation économique internationale d'alors, une réduction des tarifs n'était pas possible ; elle ne l'est pas plus à l'heure actuelle, pour la même raison : la disparité des États. Il y a des États industriels, des États agricoles, des États dans un stade intermédiaire ; leur système de protection est établi en conséquence. S'il en est parmi eux pour qui la protection douanière n'apparaît plus utile, il en est d'autres au contraire qui la réclament. Les uns sont arrivés à un état de surindustrialisation qui les fait rechercher sans cesse des débouchés nouveaux, ou bien ils sont producteurs de récoltes immenses qui dépassent les besoins de leur population. D'autres, au contraire, nou-

veaux venus dans la civilisation industrielle, ne peuvent soutenir la concurrence étrangère.

Et que dire des difficultés que crée à presque tous le souci de la protection de leur agriculture ?

Les tarifs douaniers sont des digues élevées pour permettre le développement des activités jugées nécessaires. Le désarmement économique ne profiterait en réalité qu'aux États ayant atteint une grande puissance de développement.

Un autre facteur est intervenu, qui, rendant inutile toute action contre les tarifs douaniers, a contribué à l'échec du Comité Économique ; c'est l'instabilité monétaire. La protection résultant des droits de douane, si élevés soient-ils, s'est révélée inefficace devant la dévaluation des monnaies. Les États se sont donc ingéniés à trouver d'autres moyens de protéger leurs marchés nationaux contre le dumping monétaire : surtaxe compensatrice de change et contingentement s'ajoutant aux mesures de protectionnisme direct et indirect les plus variées et aboutissant dans certains cas à l'interdiction absolue d'exportation des capitaux et à l'arrêt brutal de toute transaction commerciale. Il en est résulté une intervention de plus en plus accentuée des États dans la direction des économies nationales, et une tendance à monopoliser une partie considérable du commerce extérieur (offices du blé, des textiles, du charbon, du sucre, etc.). Comme l'a montré le Comité Économique, la stabilisation des monnaies est la condition préalable de toute tentative de réorganisation du régime des échanges, elle s'impose si l'on ne veut pas que la pratique du troc, déjà en vigueur entre certains États ne devienne d'un emploi généralisé.

On peut signaler également comme ayant contribué à l'échec du Comité Économique qu'une action concertée,

comme celle qu'il préconise, ne peut faire sentir ses effets qu'à une échéance plus ou moins lointaine. Il faut donc, pour que les États y adhèrent, qu'ils soient certains de pouvoir attendre cette échéance et de supporter les difficultés de la réadaptation qui s'ensuivra nécessairement. Du fait de la dépression économique, rien n'était moins sûr pour eux.

Mais à notre sens la raison prédominante de l'insuccès des efforts du Comité Économique est le facteur politique. Il n'est pas douteux que son action aurait eu de tous autres résultats si la situation politique avait été plus sûre. Bien au contraire, les États dans la crainte de dangers extérieurs et devant l'attitude équivoque de certains d'entre eux se sont repliés afin de ne dépendre que d'eux-mêmes. La guerre de 1914 a mis en évidence l'infériorité des États qui, malgré leur puissance militaire, devraient compter sur l'apport étranger pour leur ravitaillement. Cette leçon n'a pas été perdue. Mais que l'ambiance politique s'améliore et l'action du Comité Économique pourra être reprise avec de bien plus grandes chances de succès. Le Comité Économique a fait remarquer combien la solution des problèmes économiques était aussi politique. « Dans une période aussi troublée, a-t-il dit, les forces politiques exercent sur le développement économique une influence qu'aucune étude soucieuse de la réalité ne saurait ignorer¹. »

L'interdépendance des États est affirmée. Personne ne songe à la nier. Mais qu'entend-on en disant que les nations sont solidaires les unes des autres ? On a vu au lendemain de la guerre des pays jouir paisiblement d'une surabondance de biens alors que d'autres étaient menacés par la famine.

1. *La Situation économique mondiale 1932-1933*. (Publication de la Société des Nations, p. 40.)

L'Angleterre qui nous avait promis le ravitaillement en matières premières avait institué en 1919 un régime préférentiel pour la laine et le charbon. Elle nous vendait 105 shillings la tonne de charbon que l'industrie anglaise payait 35 shillings. Si l'interdépendance signifie — comme l'entend le Comité Économique — que telle mesure de politique commerciale peut avoir des répercussions dépassant de beaucoup le cadre national, nul ne le contestera. Nous savons que la fermeture d'un marché d'outre-mer réduira au chômage des milliers d'ouvriers européens; que la baisse des cours du coton à Winnipeg et à New-Orleans affectera toute la région de Manchester. Mais l'interdépendance ainsi comprise at-elle jamais pesé dans les délibérations d'un État? Il faut donc développer l'esprit de coopération internationale et de solidarité. La seule abstention d'un État, sans même parler de son hostilité, risque de faire échec à toute action concertée, parce qu'il en retirerait les avantages sans en courir les risques et sans en supporter les charges. Dès lors, tant que la nécessité d'une collaboration ne se sera pas suffisamment imposée, les États s'abstiendront dans la crainte de n'être pas suivis et d'avoir à supporter à un petit nombre les aléas de mesures dont les avantages profiteraient à tous.

Il n'est pas étonnant dans ces conditions que les pays dont l'économie est aussi différente qu'il est possible, aient eu tant de mal à se rapprocher et n'aient pu s'entendre sur l'action à entreprendre. Peut-être eût-il été plus sage de ne rechercher que des résultats limités à certains États ou à certains produits. Divers accords intervenus, comme la Convention d'Oslo, l'Entente balkanique, la Convention de 1928 sur les peaux et les os, semblent bien en apporter la preuve.

La paix n'ayant pu être assurée sur le plan économique, la guerre économique continue et elle conditionne les relations des peuples. Nous avons dit que la stabilisation monétaire était la condition préalable de toute tentative d'organisation. Il serait vain de croire qu'elle seule serait le signal d'une restauration. La fermeture des frontières a provoqué d'énormes changements dans la structure économique de chaque État ; la guerre douanière et monétaire, bien loin d'en avoir amené la diminution, a provoqué l'augmentation de l'outillage de chaque nation.

Les nombreuses usines qui se sont construites en Allemagne, en Russie, en Italie, au Japon, en Amérique du Sud ou ailleurs, à l'abri des contingentements, des tarifs prohibitifs et des réglementations de toute sorte ne disparaîtront pas du jour au lendemain. Elles ont englouti trop de capitaux publics et privés.

On était arrivé à considérer que certaines régions étaient immuablement destinées à la transformation et d'autres à la production. Ainsi, la fabrication de l'acier à Birmingham, celle des tissus à Manchester, de même que la production du café au Brésil, du tabac à Cuba, du thé en Orient et du blé au Canada. Or le progrès scientifique, les machines modernes ont permis d'introduire où l'on voulait, il est vrai d'une manière plus ou moins onéreuse, quelque genre d'industrie que ce soit. Le rendement des filatures de Shanghai a démontré que les métiers de Chine peuvent rivaliser avec ceux d'Angleterre.

Chaque pays a de plus en plus développé les usines qui fabriquent les choses qui lui sont nécessaires. Il le fait en partie pour des raisons de défense nationale qui peuvent s'expliquer par le désir de se suffire à soi-même. Il le fait aussi pour fournir du travail à sa population et diminuer

la charge budgétaire résultant des allocations de chômage.

C'est dire que les barrières dressées contre l'importation des produits étrangers ne sont pas près de disparaître.

Nous sommes loin, par conséquent, des solutions suggérées par le Comité Économique. Chaque État recherche son équilibre dans des mesures artificielles qui ont pour fonction de l'isoler des autres concurrents.

La fermeture des frontières nationales a conduit à la surproduction à l'intérieur de chaque État et a abouti à augmenter le potentiel de production. D'où la nécessité de rechercher des débouchés nouveaux. Où sont-ils? Les États-Unis sont fermés. L'Amérique du Sud est équipée pour les fournitures de base par l'Amérique du Nord et l'Angleterre. Les marchés de l'Extrême-Orient et du Pacifique sont conquis politiquement et commercialement par le Japon. Il ne reste en réalité que le marché européen. Nous voulons parler de la zone centrale, orientale et sud-orientale où vivent 125 millions d'habitants qui en sont encore au stade agricole, mais qui s'acheminent déjà vers une certaine industrialisation.

En réalité, le problème s'amplifie de jour en jour et devient plus complexe que ne l'a vu le Comité Économique; c'est présentement un problème d'équilibre entre des continents et des civilisations, différents par leur niveau de vie et leur degré de développement. Les diverses nations d'Europe et d'Amérique sont face à face, et toutes se trouvent aux prises avec la pression des bas-salaires et la concurrence des pays d'Orient et d'Extrême-Orient. Pourront-elles lutter et s'adapter? L'avenir le dira. Mais il faut bien se dire que plus la situation actuelle se prolongera, plus s'implanteront dans la structure économique du monde des tendances nuisibles et plus il sera malaisé d'y remédier: « Il convient de ne pas perdre de temps; chaque année qui s'écoule crée des droits acquis

qu'il devient de plus en plus difficile de supprimer... Il est certainement de l'intérêt de tous les pays d'encourager l'établissement aussi rapide que possible d'un système plus économique de production et d'échange¹... »

1. Comité Economique, *Évolution du Protectionnisme agricole*, 1935.

VU :

Le Président,

WILLIAM OUALID.

VU :

Le Doyen,

EDGARD ALLIX.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

Seuls les travaux se rapportant directement au sujet traité sont mentionnés dans cette bibliographie :

I. — Documents de la Société des Nations.

a) Les Rapports des organisations techniques :

1^o Les Rapports adressés par le Comité Économique au Conseil (de 1929 à 1933).

2^o Les comptes rendus des discussions de la Deuxième Commission (Commission des questions économiques et techniques).

La Commission se réunit chaque année au moment de l'Assemblée de la Société des Nations.

Elle discute le rapport qui lui est adressé sur les travaux du Comité Economique et les questions économiques qui sont portées à son Ordre du jour.

3^o Les comptes rendus de l'Assemblée annuelle de la Société des Nations.

4^o Les rapports du Comité Consultatif Economique.

b) Ouvrages relatifs à la production, au commerce et à l'agriculture :

Mémorandum sur la production et le commerce, 1925-1929-1930 (le premier mémorandum sur la production et le commerce a été publié en octobre 1926 et faisait partie de la documentation préparatoire de la Conférence de 1927).

La production mondiale et les prix, 1925-1934.

Aperçu général du commerce mondial, Genève 1930.

Balance des paiements en 1930.

Statistique du commerce extérieur (à partir de 1930).

Aperçu général du commerce mondial en 1934.

Les cours et les phases de la dépression économique mondiale (rapport présenté à l'Assemblée de la Société des Nations en 1931, par le professeur Ohlin de l'Université de Stockholm).

La situation économique mondiale (un volume par année depuis 1931) (Ces ouvrages sont l'œuvre de M. Condliffe, à la suite

d'un vœu de l'Assemblée de la Société des Nations en septembre 1929 demandant au Conseil « s'il ne serait pas possible « de prendre des dispositions afin que soit préparée dans un « avenir prochain une étude annuelle d'ensemble portant sur « l'évolution économique et afin que l'organisation économique « recueille tous les renseignements nécessaires à cet effet »).

La Crise agricole (2 volumes), Genève 1931, contenant le rapport du Comité Économique sur la crise agricole et la situation de l'agriculture dans un grand nombre de pays.

Le crédit agricole dans certains pays de l'Europe centrale et Orientale, Genève 1931.

c) Publication de statistiques :

Bulletin mensuel de statistiques.

Annuaire de statistiques internationales, publié à partir de 1926, en exécution d'une recommandation présentée au Conseil par le Comité Économique de la Société des Nations dans son rapport de décembre 1925.

II. — Les Ouvrages.

La crise des États agricoles européens et l'action internationale, par M. TIBAL (Dotation Carnegie, Paris, 1931).

La Société des Nations et le rapprochement économique international, VAN WOERDEN (La Haye, 1932).

M. GUILLAIN. — Les Problèmes douaniers internationaux et la Société des Nations, *Thèse Paris*, 1930.

M. SCIAMA. — La question des tarifs douaniers devant la Société des Nations. *Thèse Paris*, 1930.

M. BALMELLE. — *La Politique du Comité économique*, 1931.

III. — Les Revues.

1° Les publications du Comité d'action économique et douanier consacrés à la réforme douanière et à l'Union douanière européenne.

2° *L'Économie internationale. Revue de la Chambre de Commerce internationale depuis 1930.* (Articles émanant de techniciens sur les entraves au commerce, la situation économique internationale, l'étalon-or, etc...)

3° *La Revue économique internationale.*

4° *La Revue d'économie politique.*

5° *L'Information financière, économique et politique.*

6° *Le Capital* (journal d'études économiques, financières et politiques).

7° *La Journée Industrielle* (quotidien du Commerce et de l'Industrie).

8° *L'Europe nouvelle.*

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.	I
-----------------------	---

TITRE I. — LES PRINCIPES

CHAPITRE PREMIER. — L'Équitable traitement du commerce. .	41
CHAPITRE II. — La Clause de la Nation la plus favorisée. . .	45
CHAPITRE III. — La Méthode, l'Action concertée.	25

TITRE II. — LE COMITÉ ÉCONOMIQUE ET LA CRISE

CHAPITRE PREMIER. — Les premières manifestations de la crise; leurs répercussions sur la politique commerciale des États.	33
CHAPITRE II. — Étude de la Crise par le Comité Économique; les causes.	40
1° Facteurs monétaires et financiers.	41
2° Les mesures prises isolément par les États.	44
Le contingentement	50
Conclusion.	57
CHAPITRE III. — Les Remèdes	59
1° Stabilité monétaire	59
2° Action concertée pour la suppression des barrières dou- nières	61
3° L'Organisation de la Production.	62
La Question des Ententes	64
L'enquête sur le charbon.	70
L'enquête sur le sucre.	78
Conclusion.	85

CHAPITRE IV. — La Crise agricole.	93
1 ^o Le protectionnisme agricole de l'après-guerre.	93
Ses résultats.	97
2 ^o La gravité de la crise agricole	98
3 ^o La crise agricole et la Société des Nations.	101
4 ^o Les remèdes envisagés.	106
Le traitement préférentiel	106
Les accords régionaux	112
5 ^o Les conclusions des experts du blé en 1933.	114
6 ^o Conclusion	115
CONCLUSION.	120
BIBLIOGRAPHIE.	129

IMPRIMERIE
HÉRISSEY
:: ÉVREUX ::